GIOVANNI SARTORI

Lyginamoji konstitucinė inžinerija

Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas



ALK

LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ INŽINERIJA

Giovanni Sartori

LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ INŽINERIJA

Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas

Iš anglų kalbos vertė
dr. Egidijus Kūris



POLIGRAFIJA
IR INFORMATIKA
2001

UDK 321
Sa 221

Versta iš: Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*
(Macmillan Press Limited, 1997, 2nd edition)



Translated and published with support from the UK Department For International Development, British Books for Managers scheme

Knygos leidimą parėmė Atviros Lietuvos fondas

ISSN 1392-1673
ISBN 9986-850-35-5

TURINYS

Konstitucija pagal Sartorį

Egidijus Kūris

Skaitytojas, šioje santykiškai nedidelės apimties knygoje norintis rasti enciklopedinės informacijos, kaip įvairiuose pasaulio kraštuose sutvarkytos konstitucinės sistemos, arba juo labiau besitikintis ją perskaitęs pretenduoti į lyginamojo konstitucionalizmo faktografijos žinovus, greitai įsitikins, kad šitokių jo lūkesčių ji nepatenkins, nes ne tam apskritai parašyta. Pirma, dėl to, kad konstitucinė (ir apskritai politinė) faktografija pernelyg greitai keičiasi. Jau nėra čia aprašomų prezidentų Colloro ir Fujimori'o, jau ir Clintonas nebe valdžioje, ir Izraelyje premjeras renkamas jau truputį kitaip, negu čia aprašyta, ir Rusijoje valdžios „vertikalė" sustiprinta ne tik parlamento atžvilgiu. Bet kur kas svarbiau, kad šia knyga nesiekiama „supažindinti" ar „informuoti", – veikiau ja siekiama (argumentuojant ir polemizuojant) parodyti, netgi įtikinti, kad konstitucijose (kadangi veikalas lyginamasis, tikslinga vartoti daugiskaitą) reikšmingiausia yra ne formuluočių ekvilibristika, ne interpretacijų subtilybės, bet „materialusis pradas", t.y. tai, kas konstitucijas daro apskritai prasmingas ne tik profesionalams, bet visiems politinės bendruomenės nariams. Knygos autorius ne teisininkas, ir tai matyti ne tik iš jo argumentų bei akcentų, bet ir iš frazeologijos, kurią, nepaisant tam tikrų sintaksės nenuoseklumų, vertime stengtasi išsaugoti: vienur konstitucijos terminu žymimi atitinkami dokumentai, kitur – jau „politinės formos"; vienur veto yra formaliai įtvirtinta teisė, kitur – jau ir vyriausybinės koalicijos partnerių veiksmas, o dar kitur – dvejų parlamento rūmų sugyvenimo arba priešpriešos parametras; vienur monarchijos lyg ir priešpriešinamos demokratijoms, kitur, žiūrėk, nominalaus monarcho (nors pagal formaliąją konstituciją ne tokio jau ir bejėgio) buvimas praktiškai nieko nereiškia; vienur rinkimų sistemos surūšiuojamos į tam tikras formalizuotas kategorijas, bet čia pat šios kategorijos sujungiamos ir vėl išskiriamos, parodant, kad formalieji skirtumai yra beveik niekas, jeigu neatsižvelgiama, kokia yra tos visuomenės partinė struktūra. Apskritai analizuojant institucijas ir jų sąrangą ne tik vengiama perdėm legalistinio jų

traktavimo, bet jos ir aprašomos kaip realaus gyvenimo veikėjai su savo siekiais, išmanymu ir klaidomis. Jos ne tik funkcionuoja, bet – „veikia" (o jeigu sukonstruotos nevykusiai – neveikia, nors norėtų). Prezidentizmas, parlamentarizmas ir pusiau prezidentizmas „vaikščioja" po tekstą kaip po gatvę – tai perbėgdami į kitą pusę, tai susidurdami su kitais praeiviais, tai išvengdami kiekvienoje tarpuvartėje tykančių pavojų, o kartais – ir pargriūdami; rinkimų sistemos tarsi įgauna savarankišką „konstituciškai įprasmintą" būtį ir aplenkia visą chrestomatinę konstitucinę problematiką, o tarp tradicinių konstitucinių šachmatų figūrų nuolat šmėkščioja tokie, atrodo, teisininkui konstitucionalistui nepažįstami padarai, kaip padalytosios ir nepadalytosios daugumos, drausmingos ir nedrausmingos partijos, politinių pinigų rinkėjai ir partijų aparatų šulai, televizijos žinių prodiuseriai (dar viena naujiena!), lemiantys, o ateityje dar labiau lemsiantys ne tik visuomenės nuomonę, bet ir prezidentų bei parlamentų tarpusavio santykius.

Trumpai tariant, Sartori's į konstitucijas žvelgia kaip į prietaisus, mechanizmus, jo paties žodžiais tariant, – variklius, kaip į žemėlapius, kuriais protingai naudodamiesi žmonės gali siekti savo tikslų, – tarsi nuvažiuoti iš miesto A į miestą B. Jos, konstitucijos, kaip ir bet kuris mechanizmas, turi atlyginti ir bausti – atlyginti tiems, kurie žino variklio veikimo principus, ir bausti tuos, kurie jais naudojasi bet kaip. Pirmieji gali viltis pasieksią tikslą, antrieji tikriausiai įstrigs kur nors pusiaukelėje arba nukeliaus suvis ne ten. Ir jeigu mokėti narstyti automobilio variklį nėra būtino reikalo bet kuriam užsimaniusiam (tam yra meistrai), tai konstitucinio variklio veikimo principą privalo išmanyti kiekvienas pilietis vien dėl to, kad jis – tegu ir ne vienas – sėdi prie vairo. Tačiau kaip tik dėl to konstituciniai varikliai neturi turėti pernelyg daug detalių. Sartori's atvirai pasisako prieš konstitucijas, nuo kurių, pasak jo, šiaušiasi plaukai ir kurios panašios į didmiesčio telefonų knygą. Tokie varikliai neveikia, tokios konstitucijos kompromituoja patį konstitucionalizmą ir kuria iliuziją, kad iš konstitucijų galima ir reikia tikėtis kur kas daugiau, negu jos gali duoti. Formalios, nuo realių sąlygų atitrūkusios, tegu ir gražiausia teisine kalba surašytos (nors teisinė kalba ir grožis paprastai nemėgsta vienas kito) konstitucijos – tai negyvi dokumentai, negalintys turėti realios jėgos. Reikalauti, kad politinis gyvenimas vyktų pagal jas – naivu, norėti, kad jomis būtų vadovaujamasi – beviltiška. Galima formuoti ir performuoti prezidento ir parlamento bei vyriausybės santykius, kiek tik nori skirstyti ir perskirstyti jų įgaliojimus, bet scenoje pasirodo paragrafais išmargintame librete nenumatytas veikėjas – bendroji arba

padalytoji partinė kontrolė, sutampančios arba konkuruojančios daugumos – ir nustumia į šalį gudriausius stabdžių ir atsvarų sistemos sumanymus. „Nuo konteksto niekur nepabėgsi" (7.4 skirsnis).

Tai išeities pozicija. Konstitucijų kūrėjai, prieš konstruodami šiuos mechanizmus, turėtų nuodugniai išanalizuoti savųjų visuomenių struktūrą, dominuojančius politinio elgesio modelius, o ne tik postuluoti į amžinybę nukreiptus siekius, projektuoti teisingą visuomenę (kurią, be to, kiekvienas galbūt įsivaizduoja skirtingai). Sartori's mini, kad vienas svarbiausiųjų akstinų, paakinusių jį rašyti šią knygą, yra nepaprastai aktyvus konstitucijų kūrimo ir „perrašymo" darbas įvairiose šalyse – taip pat (būtent paskutiniajame dvidešimtojo amžiaus dešimtmetyje) ir Vidurio bei Rytų Europos valstybėse. Jis mano (ir, regis, mato), kad konstitucijų kūrėjai ir politinių sistemų reformuotojai dar nepakankamai pasimokė iš svetimų klaidų ir skuba jas pakartoti. Lenkijos rinkimų sistemą jis kritikuoja už tai, kad ji, nors ir reformuojama, tačiau reformuojama ne taip, kad įgalintų sumažinti partinės sistemos fragmentaciją. Rusijos rinkimų sistemą jis vadina „šizoidiška", rusiškąjį „pusiau prezidentizmo" variantą kaltina monokratija ir konfrontacijos tarp prezidento ir parlamento provokavimu. Italijos rinkimų sistemą (bent iki pastarųjų reformų) tvirtina esant apgaulingą, nes preferencinis balsavimas, pagal pradinį sumanymą turėjęs sudaryti didesnes galimybes rinkėjams apsispręsti, išsigimė į gėdingą biuletenių klastojimą. Abejoja dėl Japonijos. Įtariai žiūri į Jungtinių Valstijų praktiką. Lotynų Amerikos valstybių konstitucijoms apskritai gerų žodžių neranda. Šiame kontekste – ir atsižvelgiant į Sartori'o teorinius modelius – Lietuvos konstitucinė sistema atrodo gana pakenčiamai. Joje nėra to, kas galėtų kliudyti mechanizmui veikti, – bikameralizmo, kuris fragmentuotos partinės sistemos sąlygomis būtų rimtas stabdys, flibustjerinę elgseną toleruojančių parlamentinių procedūrų, dekretizmo, fasadinės partinės sistemos. Užtat joje įmontuoti bent keli mechanizmai, kuriuos Sartori's laiko gero valdymo prielaidomis *per se*, – tai pusiau prezidentizmas (didelė dalis jo parametrų, nurodytų 7.3 skirsnyje), mišrioji rinkimų sistema (žr. 1.1 ir 4.4 skirsnius), subalansuotas referendumo naudojimas, dvipakopis balsavimas... ė, ne, čia Lietuva, jei pažiūrėsime Sartorio akimis, 2000 m. žengė ryžtingą (ir vargu ar struktūriškai motyvuotą) žingsnį atgal.

Nesunku pastebėti, kad autorius yra gana kritiškas visų konstitucijų (neišskiriant nė Prancūzijos, Vokietijos, Jungtinės Karalystės ir Jungtinių Valstijų) atžvilgiu – vienų daugiau, kitų mažiau. Bet jo kritika yra racionali ir selektyvi: nurodydamas ydas, jis kartu pastebi ir privalumus. Arba – jam, atrodo, patinka kaip kokiam buhalteriui suvedinėti balansą:

čia – aktyvai, o čia – pasyvai. Aktyvų, beje, ne taip ir daug. Angliškąjį parlamentarizmą jis pateisina tik tuo mastu, kuriuo jį nuo nedarbingumo gelbėja dvipartiškumas. Šiaipjau daugmaž palankiai vertindamas Prancūzijos sistemą, jis negaili piktų žodžių nei jos ankstesnei asamblėjos valdymo tradicijai, nei tam institutui, kuris vadinamas giljotina (aišku, ne ta, tikroji) – tačiau čia pat nurodo, kad angliškoji giljotina yra nuosaikesnė ir, kadangi parlamentinei obstrukcijai negalima leisti įsisiautėti, priimtina. Kitaip tariant, kritika nėra tik dėl kritikos, skeptiškumas – ne dėl skeptiškumo, griežti žodžiai – ne dėl mokslo žmogui šiaipjau nelabai svetimo nepasitenkinimo, kad reikalai tvarkomi neprotingai. Jeigu, autoriaus nuomone, daromos klaidos, jis nurodo ir būdus joms taisyti. Tiesa, bent jau kai kuriose šalyse (pvz., Lotynų Amerikoje) nelabai tikisi būti išgirstas.

Taip Sartori's prieina prie savosios *idée fixe,* prie savojo didžiojo sumanymo – pakaitinio prezidentizmo. Esmė paprasta: prezidento ir parlamento kadencijos sutampa, ir jeigu parlamentas bei jo kontroliuojama vyriausybė tvarkosi sėkmingai, nekonfrontuoja ir, geidautina, ne per daug konfliktuoja, prezidentas mažai kišasi į valdymą. Tačiau jeigu parlamentas vyriausybę atstatydina (jis tai gali padaryti tik kartą, o jei kadencija ilgesnė – du kartus), vadžias į savo rankas ima prezidentas, – likusią kadencijos dalį valstybė tvarkoma jau ne kaip parlamentinė, bet kaip prezidentinė demokratija. Tai išties rimta paskata parlamentui nebūti pernelyg smulkmeniškam ir nekaišioti pagalių vyriausybei į ratus; kita vertus, iš nesėkmingos parlamento sudėties visuomet yra išeitis – visuotinai rinkto prezidento valdymas. Beje, čia Sartori's ištikimas savo principui: už blogą darbą turi būti baudžiama (parlamentas laikinai netenka daugelio valdžios svertų); už gerą – turi būti atlyginama. Todėl pakaitinio prezidentizmo atveju prezidento kadencijų skaičius neturi būti ribojamas: prarasti gerą prezidentą – pernelyg didelė prabanga, o ir jis pats turėtų būti skatinamas siekti pozityvių rezultatų, o ne būti (kaip sakoma Amerikoje) „šlubąja antimi".

Tačiau dėstydamas savąjį planą-panacėją, Sartori's nejučia atskleidžia, kad jo metodologinis antilegalizmas turi ne tik stipriąją, bet ir silpnąją pusę. Idėja, kaip visuma, sklandi, bet kai kurios detalės abejotinos. Ką reiškia, pvz., siūlymas nustatyti tokį prezidento veto įveikimo kriterijų, kai reikalingas balsų skaičius gaunamas iš viso parlamento narių skaičiaus atėmus priklausančius prezidento partijai (10.3 skirsnis)? Argi tai nepaneigtų parlamento nario laisvo mandato, neverstų jo paties traktuoti tik kaip partijos sraigtelio? Arba: siūloma, kad bet kuris prezidento pateiktas įstatymo projektas, kuriam per mėnesį (kodėl?!) nei bu-

vo pritarta, nei jis grąžintas prezidentui su pataisomis, turi būti laikomas priimtu omisijos (t.y. „nutylėjimo“) būdu. O kas, jeigu projektas liečia pamatinius valstybės gyvenimo klausimus ir dėl jo iš principo negali būti sprendžiama, neatlikus specialių tyrimų ir negavus ekspertų vertinimų, galbūt net nepaskelbus visuotinio svarstymo? Kritikuodamas prancūziškąją giljotiną, Sartori's paradoksaliai siūlo universaliąją. Apskritai pasiūlytoji schema yra įdomi ir patraukli (gal ir dėl to, kad niekur nerealizuota), kaip ir Sartori'o sukritikuotas Izraelio tiesiogiai renkamo premjero modelis, – ir šis dar prieš keletą metų atrodė utopija, bet šiandien jau svarstomas dar keliose valstybėse, kai tuo tarpu patys pionieriai spėjo (2001 m.) jį pakoreguoti ir jau, atrodo, neatmeta galimybės jo suvis atsisakyti.

Bet tiek to. Juk svarbu – ieškoti kelių, o argumentuoti pasiūlymai – geriau negu jokių. Galų gale knyga jau išleista antrąsyk ir, nors politinė aplinka greitai keičiasi, dar ilgai nepraras aktualumo. Reikalas tas, kad Lietuvoje ji ateina į visuomenę, kurioje konstitucinis diskursas kol kas yra labai neaktyvus, neakademiškas, rinkimiškai proginis ir gana siauro spektro. Daugelis klausimų apskritai nėra diskutuojami, o tai, ko turime su kaupu, neretai yra arba įstatymų perpasakojimai (tarsi konstitucija galėtų būti aiškinama remiantis įstatymais, o ne atvirkščiai), arba, nors savaime įdomūs ir profesionalūs, bet su dabartimi nedaug ką bendra turintys kelių dešimtmečių senumo konstitucinių procesų tyrinėjimai, arba pagaliau savotiški užkeikimai, kaip antai tirados apie žodžio ir spaudos laisvę (aišku, neginčijamai svarbų demokratijos elementą), apie Lietuvos, kaip teisinės valstybės, tradicijas (nors joms dar tik dedami pamatai), apie tai, kiek reikia apskričių ir ar iš viso reikia, ir t.t. Na, žinia, nėra taip blogai: konstitucinis diskursas kaip žolė pirma turi užimti visą lauką, kad galėtų suvešėti. Ir kaip tik šiuo požiūriu Sartori'o knyga yra itin naudinga. Pirmiausia – politikams ir į politiką linkusiems teisininkams: konsekvencionalistinis požiūris, kurį labai karštai propaguoja knygos autorius, turėtų skatinti prieš pateikiant bet kokios konstitucinės reformos idėją apsvarstyti padarinius, sugretinti siūlomus teisinius mechanizmus su visuomenės diferenciacijos „būkle“, socialiniais ir politiniais lūžiais, partine sistema, pabandyti numatyti padarinius ir kontrpriemones galimiems neigiamiems padariniams neutralizuoti. Reformas daryti linksma, bet nepatartina išeiti į liūtį be skėčio. Jeigu apie tai būtų daugiau galvojama, gal būtų bent šiek tiek atsargiau išsakomi siūlymai modeliuoti itin lengvą parlamento paleidimo konstitucinį mechanizmą[1] arba įtvirtinti asmeninę (?!) teisinę (?!) valstybės vadovo atsakomybę už jo promulguojamus parlamento priimtus įstatymus ir už visą (?!) teisėkū-

ros procesą, netgi už visą vertybių sistemą (?!), suteikti galimybę piliečiams (?!) Prezidentą (?!) patraukti į teismą (?!), jeigu jo pasirašytas ir paskelbtas įstatymas po tam tikro laiko (o po kokio?!) pasirodė (kas tai nustatė?!) esąs žalingas (kam?!)[2]. Bet ši knyga turėtų tapti parankine ir teisės bei politikos mokslų studentams, ypač turint galvoje, kad ji – bene pirmoji solidi šiuolaikinė lyginamojo konstitucionalizmo publikacija lietuvių kalba. Plataus konstitucinio diskurso subrandinimas – įveikiamas uždavinys, o kartu – ir daug žadantis akademiniu požiūriu. Pvz., partijų relevantiškumo, kaip konstitucinę svarbą turinčio kriterijaus, suvokimas ne tik apsaugotų rinkimų (ir apskritai politinį) procesą nuo kai kurių trukdžių, apgaulingai pridengtų asociacijos laisvės vėliava (tęsiant analogiją su varikliu, – neverstų jo per ilgai veikti tuščia eiga), bet ir padrąsintų mokslo žmones nepersistengti ir nesureikšminti to, kas nėra reikšminga, bet kiekvienam politiniam dariniui parodyti jo paties susikurtą (vadinasi, užsitarnautą) vietą politiniame kraštovaizdyje[3].

Lyginamojoje konstitucinėje inžinerijoje neįkyriai demonstruojami racionalus skeptiškumas realių konstitucinių sistemų atžvilgiu, antilegalizmas ir konsekvencionalizmas puikiai dera su Sartori'o bendrąja demokratijos samprata, išdėstyta gausiuose straipsniuose ir keliolikoje knygų[4]. Sąvokas „poliarizuotasis pliuralizmas“, „partinės sistemos formatas“ ir daug kitų suformavo būtent Sartori's. Nekonkurencines partines sistemas klasifikuoti taip, kad būtų galima skirti sistemas, kuriose dominuoja kokia nors partija (tai pačios partijos savybė), ir vadinamąsias superdominuojančios partijos sistemas (sistemos savybė) – taip pat jo idėja. Pagaliau itin atidi garsiųjų Duverger dėsnių analizė ir kritiškas „perrašymas“ (tiksliau, preciziškas savųjų suformulavimas) – irgi Sartori'o nuopelnas. Pro jo akis nepraslysta net, atrodo, labai nuo institucinių dalykų nutolę reiškiniai, kaip antai žiniasklaidos poveikis politiniam procesui, politinė korupcija arba (ne)raštingumo lygio įtaka partinės sistemos struktūrinei konsolidacijai, o per ją – mažoritarizmui bei proporciniam atstovavimui. Siauriai legalistiškai suvokiant konstitucinę problematiką, daugelis šių dalykų atrodo tik labai labai netiesiogiai susiję su konvenciškai traktuojamu konstitucionalizmu. Bet ne. Sartori's randa dar vieną pievą pajodyti savo mylimą arkliuką – pasisakyti už profesionalumą ir racionalų apskaičiavimą (taigi už konsekvencionalizmą) valstybės sąrangos praktinio modeliavimo reikaluose, parodyti, kaip neigiamai giluminių socialinių procesų nepažinimas arba ignoravimas atsiliepia institucijų sistemai ir skatina jos disfunkcijas. Jo negali paveikti užkeikimai, esą demokratija – tai „žmonių valdžia“, jie patys save turi „valdyti“, „priiminėti sprendimus“ visais įmanomais klausimais, vis daugiau žmo-

nių turi būti „įtraukiami į valdymą“ ir pan. Pasak Sartori'o, „demokratija negali būti tiesiog žmonių valdžia, nes tai yra santrumpa ilgesnės formuluotės: „žmonių valdžia *žmonėms*“ (8.1 skirsnis). Jis anaiptol nelaiko savęs antidemokratu – priešingai, veikiau jau save mato kaip profesionalaus ir apgalvoto valdymo adeptą. Demokratinės procedūros ir demokratinės institucijos turi tarnauti valdymo efektyvumui – tik tuomet jos turės prasmę. Tik tuomet bus išvengta tarpinstitucinio pato situacijų bei aklavietčių, kurias Sartori's negailestingai kritikuoja ir kurias, jo manymu, sukuria arba toleruoja neracionalios, neapdairiai suręstos, prieštaringos konstitucinės sistemos.

Skirdamas vadinamąsias vertikaliąją ir horizontaliąją demokratiją (pastarąją jis pravardžiuoja „infantiliška“), Sartori's atsiskleidžia kaip galingas elitininkas ir savitas neokonservatorius. Jo požiūriu, pasirinkimas yra paprastas ir aiškus kaip dukart du: arba meritokratija, arba neišmanėliškumas; nuopelnų lygybė prieš defektų lygybę. Dalyvavimo demokratija ne tik įkūnija horizontaliąją demokratijos dimensiją, bet ir traukia žemyn elitą (kuris pasitelkęs konstitucines procedūras pats turėtų tempti aukštyn visuomenę). Apie tai rašoma ne tiek šioje, kiek kitose knygose bei straipsniuose (nors *homo videns* ir naiviam demokratiniam primityvizmui čia taip pat nepagailėta lazdų), tačiau *Lyginamojoje konstitucinėje inžinerijoje* šį teorinį statinį papuošia reikšminga ornamentika. „Aspiracinės konstitucijos“, įtvirtinančios socialinius, ekonominius siekius (dar blogiau – ideologinius vaizdinius) kaip imperatyvias normas, autoriaus akyse iškreipia ir kompromituoja konstitucionalizmo esmę: jos užgriebia daug ką iš to, kas turėtų priklausyti politikos domenui, o drauge – ir pažemina konstitucinius konstruktus iki smulkmeniško reguliavimo tų dalykų, kuriuos reikėtų palikti įstatymų leidėjui bei vykdomajai valdžiai, gavusiems (taip, be abejo!) rinkėjų mandatą. Tai stipri kritika, bet negalima sakyti, kad joje pakankamai atsižvelgiama į „kitą pusę“. Teisių biliai, kuriuos Sartori's laiko nebūtinu (nors ne visuomet pavojingu) konstitucijų elementu, iš tikrųjų *turi* svarbų normatyvų turinį, kuo labiausiai ir tiesiogiai susijusį su konstitucinėmis procedūromis, kurios pagal Sartorį yra ir privalo būti konstitucijų šerdis. Neįtvirtinus teisių bilių konstitucijų tekstuose (amerikiečiams pakako poros metų, kad padarytų atitinkamas išvadas), prarandamas svarbus pačių konstitucinių procedūrų pagrindas: procedūros *per se* taip pat gali paneigti konstitucingumo idėją, jeigu pamins žmogaus teises. Pasak Dworkino, teisės – tai koziriai: pasakius „aš turiu teisę“, institucijos turi trauktis, juo labiau jokios procedūros negali būti viršesnės už fundamentaliąsias teises. Sartori's tai ignoruoja. Jo konstitucionalizme nėra daug to, ką mes esame pratę ten

rasti, – žmogaus teisių, socialinės santvarkos pagrindų, pilietybės instituto analizės. Tai pabrėžtina. Tai ne šiaip akademinio patogumo ar tyrimo ribų (joks tyrimas negali aprėpti visko) padiktuotas atsiribojimas, bet principinė nuostata, bumerangu grįžtanti ir pažeidžianti išties sklandžią ir logiškai nuoseklią teorinę schemą. Juk jeigu ignoruojami pilietybės klausimai, tai, vadinasi, ignoruojami ir esminiai konstitucinių procedūrų, kuriomis formuojamos konstitucinės institucijos, parametrai, net pagrindai; pakanka pažvelgti, kaip savųjų visuomenių struktūrai ir lūžiams, o per juos – ir konstituciniams procesams, atsiliepė buvusių didžiųjų metropolijų (britų arba prancūzų) pilietybės bei pilietiškumo sampratos. Ir kas gi pagaliau yra tie, kurie dalyvauja šiose procedūrose, jei ne piliečiai? O ignoruojant teises (ir pilietines, ir socialines), matyt, netyčia kertama ta šaka, kuri Sartori'ui jo išaugintame medyje atrodo labiausiai puoselėtina,– socialinis ir politinis stabilumas, taigi ir valdymo veiksmingumas: juk „einamoji politika" negali išspręsti visko; dėl kai kurių pamatinių dalykų turi būti *konstituciškai* susitarta, antraip tvarkingomis procedūromis galima paneigti tai, dėl ko taip sunkiai statomas visas konstitucinis rūmas. Atoveiksmis tokiu atveju daugiau negu tikėtinas, bent jau demokratines vertybes puoselėjančiose bendruomenėse, bet tai – kelias į visuomenės ir valdžios priešpriešą, vadinasi, į didesnį ar mažesnį nestabilumą.

Neatsitiktinai Sartori'o institucionalizme nėra nė užuominos apie vieną iš trijų padalytų valdžių – teisminę. Matyt, dėl to, kad šiuo atveju partinė diferenciacija negalėtų būti traktuojama kaip lemiantis veiksnys, o dar ir dėl to, kad būtent ši valdžios šaka artimiausiai susijusi su tuo, ką Sartori's laiko toli gražu ne privalomu konstitucinio audinio elementu,– su žmogaus teisėmis. Tai savaip paradoksalu, nes Jungtinėse Valstijose, kur Sartori's dirbo daugiausia, konstitucionalizmui skirti darbai (ne tik teisininkų, bet ir politologų) dažniausiai pradedami būtent teisminės valdžios pristatymu, taip pat ir parodant ją kaip realų ar potencialų ginčų tarp dviejų kitų valdžių sprendėją. Bet ir šis, ir kiti paminėti bei nepaminėti jo „nepastebėjimai" nekeičia reikalo esmės: į argumentus reikia atsakinėti ne mažiau svariais kontrargumentais, tad jeigu kas nors nori nesutikti su autoriumi, turės gerokai paplušėti, kol suformuluos tezes, bent kiek stipriau paveikiančias išdėstytąją koncepciją, juo labiau – rimčiau ją sukrečiančias. Beje, Sartori'o kritika oponentų adresu yra žaisminga (ko verta vien smagi Elstonijos piliečių kelionė į Justopolį, 13 skyrius) arba kandi (dvipakopio balsavimo ir alternatyviojo balsavimo santykio paralelė su erelio ir musės giminyste, 4.3 skirsnis), o jo oponentų – irgi visas žvaigždynas: Duverger, Bogdanoras, Elsteris, Linzas, Polsby's, Va-

lenzuela, Mainwaringas, Lijphartas, Mayhew, Taagepera ir kt. Nesiliaujantis šių autorių disputas, kitaip sakant, argumentų—kontrargumentų—kontrkontrargumentų ir t.t. virtinė, – tai ir yra tikrasis mokslinės konstitucinės (ne tik konstitucinės teisinės) minties judesys (aišku, ne vienintelis). Manau, jog pamatinė Sartori'o metodologinė nuostata – kad konstitucijose turi būti sujungtos paskatos ir sankcijos, atlygiai ir bausmės – tikriausiai ilgai liks nepajudinta. O tai, kad Sartori's taip aistringai ją įrodinėja (ir normatyviai, ir deskriptyviai), skatina galvoti, kad ją, matyt, iš tikrųjų nepakankamai apmąstė net patys konstitucionalistai. Kitaip – argi konstitucinės demokratijos savaime nepajėgtų uždėti apynasrį (apynasris nekliudo urgzti, bet neleidžia kandžiotis) bandantiems populistiškai ir/arba savanaudiškai jas reviduoti, vos užuodus pirmojo socialinių permainų vėjelio pūstelėjimą, galų gale argi konstitucijos būtų keičiamos kaip pirštinės (Lotynų Amerikos pavyzdys, 13 skyrius)? Vadinasi, jose nesama pakankamai paskatų jų nekeisti ir pakankamai atgrasymo priemonių, neleidžiančių ekstrakonstituciniam veiksmui teikti pirmenybę racionalių konstitucinių procedūrų atžvilgiu.

Kita vertus, veiksmingos formaliosios konstitucijos yra tik tokios, kurios ne tik harmoningai dera su materialiosiomis, bet ir kurios buvo konstruotos atsižvelgiant į visas klaidas bei bandymus, (pa)darytus iki jų ir kitur. Šiuo požiūriu *Lyginamoji konstitucinė inžinerija* – labai informatyvus veikalas, ypač Lietuvos konstitucinės minties kontekste. Tik nedaugeliui atitinkamoje srityje besispecializuojančių teisininkų žinomos kai kurios Sartori'o aprašomos rinkimų sistemos (pvz., daugumos persvaros arba japoniškoji). Įpratę šį klausimą matyti tik per mažoritarizmo—proporcionalizmo dichotomijos akinius, dažnai daug ką pražiūrime. Jau minėtas rinkimų sistemos pakeitimas Lietuvoje buvo (akademiniu požiūriu) toks keistas ne tik ir ne tiek dėl politinių implikacijų (tai būtų atskiras klausimas), kiek dėl to, kad jokios kitos alternatyvos nė nebuvo svarstytos[5]. Lygiai taip pat vis įsiplieskianti ir vėl prigęstanti diskusija dėl Prezidento galių dažnai apsiriboja burtažodžiais „per daug" ir „per mažai" (ir tai paprastai tik – ar Prezidentas turėtų turėti teisę savo nuožiūra skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus, ar ne). O kaip dėl atskirų straipsnių veto teisės? Reikia ar nereikia? O kaip dėl parlamentinių procedūrų ir su jomis susijusių omisijos arba vadinamosios giljotinos? O kaip dėl konstruktyviojo nepasitikėjimo votumo (pagal *Kanzlerdemokratie* pavyzdį), leidžiančio vyriausybes versti tik tiems, kas gali suformuoti naujas? Tai anaiptol ne konstitucinių novelų skatinimas,– tik parodymas, kad konstitucinės problematikos spektras yra dešimteriopai, galbūt šimteriopai platesnis, negu ligi šiol įstengė apžioti lietuviškasis

konstitucinis diskursas. Visa tai ne iš blogos valios ir net ne iš tingėjimo, o iš nežinojimo, kurį, beje, turėtų padėti bent per plauką sumažinti ir ši knyga. Iš nepatyrimo ir laiko trūkumo. Ir, deja, iš noro supaprastinti tai, kas nesupaprastinama. Bet „kiekviena žmogiškoji problema turi sprendimą, kuris yra paprastas, sklandus ir klaidingas" (8.1 skirsnis).

Ir dar. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija,* kaip aišku jau ir iš pavadinimo, nėra knyga tik apie konstitucijas, ji – veikiau apie žmones („inžinierius"), kurie tas konstitucijas kuria, apie tai, kam jie mano jas kurią, apie tai, ką jie nori sukurti ir ką sukuria, ir galų gale apie tai, kas iš visos tos kūrybos išeina. Konstitucionalizmas nėra tik siauro gurmanų profesionalų ratelio patiekalas, tai kiekvieno piliečio duona kasdieninė. Dar per drąsu, matyt, svajoti, kad kaip Norvegijoje didžiausia mūsų šventė būtų Konstitucijos diena – diena, kai žmonės prisimena ir apmąsto, dėl *ko,* kaip dėl valstybės esmių esmės, buvo susitarta, arba kaip Suomijoje kiekvienas pilietis, kiekvienas mokinukas (kuris irgi tuoj tuoj eis prie balsavimo urnų) pašto dėžutėje rastų Konstituciją. Bet yra sakoma, kad blogą valdžią išrenka geri žmonės, kurie neina balsuoti (argi keista, kad jie vėliau tai valdžiai turi daugiausia pretenzijų?). Lygiai taip pat ir blogas institucijas sukuria žmonės, kurie nežino, kokios galėtų būti geresnės, arba laiko, kad jomis užsiimti – ne jų reikalas. Dėl to ir lyginamojo konstitucionalizmo studijos neturėtų būti tik teisininkų ir politologų rūpestis. Cotterrellas rašė, jog teisė yra per daug svarbus dalykas, kad būtų paliktas tik teisininkams. Ir politika brandžioje pilietinėje visuomenėje nėra tik politikų monopolis – juo labiau konstitucinė politika ir pačios konstitucijos, nes kol tie, kas jomis nesidomi, žiovauja, jas kas nors, žiūrėk, ima ir pakeičia.

PASTABOS

1. Plg. Arlauskas S. Parlamentinė demokratija – Konstitucijos tobulinimo orientyras // *Respublika,* 2000 m. rugpjūčio 25 d. Pasak Sartori'o, „paleidimo teisės <...> efektyvumas slypi veikiau grasinime, o ne jo įvykdyme" (10.2 skirsnis).
2. Plg. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000 (ypač VIII skyrių).
3. Antai dviejuose išsamiuose politinių partijų problematikai skirtuose darbuose daugmaž po lygiai dėmesio skiriama ir parlamentinėms partijoms, ir toms, kurių žinomi tik pavadinimai, – ir dažnai tik dėl to, kad figūruoja Teisingumo ministerijos registruose (plg. Krupavičius A. (sud.). Politinės partijos Lietuvoje: Atgimimas ir veikla. – Kaunas: Litterae universitatis, 1996; Jankauskas A., Kūris E., Novagrockienė J. (sud.). Lietuvos politi-

nės partijos ir partinė sistema. – Kaunas: Naujasis lankas, 1997 (2 knygos). Teisinėje literatūroje taip pat pabrėžiamas politinių partijų lygiateisiškumas ir bandoma rasti jam ne tik įstatyminį, bet ir konstitucinį pagrindimą (plg. Šileikis E. Politinių partijų institucionalizavimas: Partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas. – Vilnius: Onė, 1997, p. 51—54).

4. Paminėsiu bent kelias dažniausiai cituojamas ir analizuojamas Sartori'o knygas anglų kalba: Democratic Theory. – New York: Praeger, 1965; Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. – New York & Cambridge: Cambridge University Press, 1976; The Theory of Democracy Revisited. – Chatham: Chatham House Publishers, 1987. Vis dėlto daugiau knygų Sartori's yra išleidęs itališkai. Lietuvoje jo darbų analizė kol kas dar skurdi, kaip ir jo teorijos adresavimas lietuviškajam kontekstui; čia paminėtini gal tik J. Novagrockienės straipsniai „Partinės sistemos ir jų tipologija" (*Politologija,* 1995, Nr. 1, p. 54—72) ir „Politinių partijų ir partinių sistemų analizės metodologiniai pagrindai" (Jankauskas A. et. al., *Op. cit.,* p. 17—49).
5. Dvipakopis balsavimas Lietuvoje buvo panaikintas taip skubiai ir beatodairiškai, kad Seimo rinkimų įstatyme (*Žin.,* 2000, Nr. 59–1760, su vėlesniais pakeitimais) liko nuostata, jog Seimo rinkimų diena yra „diena, kada balsuojama <...> pirmajame rinkimų ture vienmandatėse rinkimų apygardose" (6 str. 5 d.). Tai, aišku, nesusipratimas, bet daug ką pasakantis.

Pirmojo leidimo pratarmė

Tikrasis politikos mokslas yra ne apie žmogų, o apie institucijas.
Johnas Plamenatzas

Benthamas kartą pasakė, kad du galingiausieji tikrovės „varikliai" *(engines)* – tai bausmė ir atlygis. O „inžinerija" *(engineering)*, be abejo, yra „variklio" vedinys. Sudėjęs į daiktą metaforą ir etimologiją, gavau pavadinimą „konstitucinė inžinerija" *(constitutional engineering)*, reiškiantį, pirma, kad konstitucijos panašios (tam tikra prasme) į variklius, t.y. mechanizmus, kurie privalo „veikti" ir duoti tam tikrą produkciją, o antra, kad konstitucijos vargu ar veiks taip, kaip sumanyta, jeigu jose nebus Benthamo variklių, t.y. bausmių ir atlygio. Išties didelėje šios knygos dalyje įrodinėjama, jog konstitucijas reikia suvokti bei konstruoti kaip paskatomis grindžiamas struktūras.

Pavadinimas taip pat rodo, jog ši knyga yra lyginamoji. Iš tikrųjų ji „labai lyginamoji". Jos bendroji idėja ta, kad lygindami mokomės iš kitų kraštų. Taigi. Tačiau (ir be to) šis veikalas yra „sistemiškai lyginamasis" ir turinio, ir metodo požiūriu. Turinio – nes argumentai parenkami iš visų žinomų demokratijos formų bei jas visas aprėpia; metodo – nes analizė esmingai priklauso nuo lyginamosios patikros: visi apibendrinimai patikrinami juos gretinant su atvejais, kuriems jie taikomi.

Veikalas suskirstytas į tris dalis, būtent: (i) „Rinkimų sistemos", (ii) „Prezidentizmas *(presidentialism)* ir parlamentarizmas *(parliamentarism)*", (iii) „Problemos ir pasiūlymai". Nors rinkimų sistemos konstitucijų tekstuose gali formaliai net nebūti aptariamos, bet iš tikrųjų jos yra esminis politinių sistemų funkcionavimo elementas. Rinkimų sistemos – ne tik labiausiai manipuliacinis politikos instrumentas, jos dar lemia ir partinę sistemą bei daro įtaką atstovavimo spektrui. Dėl to jos ir aptariamos pirmiausia. Aš apžvelgiu proporcinio atstovavimo *(proportional representation)* sistemas, vienmandačių apygardų *(single-member district)* sistemą, taip pat įvairias (menkai žinomas arba nepelnytai užmirštas) dvipakopio balsavimo *(double ballot)* formules. Koks kiekvienu atveju yra konkrečios sistemos poveikis? Bus parodyta, jog rinkimų sistemoms skirtoje literatūroje pateikiama priežastinė analizė gana dažnai yra klai-

dinga, o kai kas giriama arba peikiama nepelnytai. Lijpharto teiginys, esą proporcinis atstovavimas visuomet geresnis, nes sudaro prielaidas konsensualinei demokratijai *(consensus democracy)*, nepagrįstas; rinkimų vienmandatėse apygardose „tiesioginis pobūdis" dažnai yra abejotinas ir turėtų būti siejamas su „vietininkiškumu" *(localism)*; dvipakopio balsavimo sistemos nebūtinai turi būti mažoritarinės *(majoritarian)*, – jos taip pat gali tikti daugiamandatėms *(multi-member)*, bet mažoms apygardoms.

Antrojoje dalyje aptariama prezidentinių ir pusiau prezidentinių *(semi-presidential)* sistemų priešprieša. Aš pasiūlau jų abiejų apibrėžimus, išskiriu ribinius atvejus (kaip antai Suomijos), o paskui nuodugniai nagrinėju sąlygas, iš tikrųjų „sąlygojančias" prezidentizmo ir pusiau prezidentizmo *(semi-presidentialism)* funkcionavimą. Kodėl Pietų Amerikoje prezidentizmas retai kada veiksmingas? Ir kokiomis sąlygomis veiksmingiausias jo amerikietiškasis prototipas? Tariant, jog svarbiausioji prezidentinių sistemų funkcionavimo sąlyga yra nepadalytasis valdymas *(undivided government)*, tenka taip pat aptarti partinę drausmę *(party discipline)* arba, atvirkščiai, jos stoką Kongrese, visuomenės nuomonės poliarizacijos *(opinion polarization)* laipsnį bei kitus veiksnius. Kalbant apie prancūziškojo tipo pusiau prezidentizmą, svarbiausias jam būdingos dualistinės valdžios *(dual authority)* struktūros privalumas yra tas, kad ši formulė suderinama su padalytuoju valdymu *(divided government)*.

Be to, antrojoje dalyje smulkiai aptariama parlamentinė sistema – dažnai šiuo žodžiu klaidingai vadinamos įvairios iš esmės skirtingos formulės. Angliškoji sistema – aiškiai premjerinė sistema; vokiškoji *Kanzlerdemokratie* – tai kontroliuojama parlamentinė sistema; bet yra ir priešybė – asamblėjų sistemos *(assembly systems)* (Prancūzijos Trečiojoje bei Ketvirtojoje Respublikose), kurių gebėjimas veikti – tiek, kiek parlamentus kontroliuoja partijos, – priklauso nuo partinės drausmės. Ir čia lemiama reikšmė tenka sąlygų analizei. Angliškąją sistemą lemia vienmandačių apygardų sistema, kurios išdava – vienpartinė vyriausybė (bet ši sąlyga neduoda tų pačių rezultatų Indijoje). Vokiškoji formulė suponuoja dviejų su puse partijų sistemą ir vargu ar gali būti sėkmingai pritaikyta, juolab perkelta ten, kur sistemą sudaro keturios penkios partijos.

Trečiojoje dalyje, greta kitų dalykų, pagrindžiamas naujas pasiūlymas – pakaitinio arba pamaininio prezidentizmo *(alternating or intermittent presidentialism)* sistema, atvirai traktuojanti ir beviltiškų prezidentinių sistemų (kaip antai Brazilijos), ir neveiksmingų parlamentinių sistemų (kaip antai Italijos ir Izraelio) problemas. Šis pasiūlymas tikriausiai adresuotinas ir Meksikai bei Rytų, t.y. postkomunistinėms ša-

lims (ypač Lenkijai ir Rusijai). Problemos esmė – kaip suderinti stiprią parlamentinę kontrolę *(parliamentary control)* ir veiksmingą vyriausybę *(efficient government).* Nesvarbu, ar turime reikalą su padalytos (kaip grynojo prezidentizmo *(pure presidentialism)* atveju), ar su vieningos struktūros valdžia *(shared structure of power),* – abiem atvejais vakarietiškojo tipo politinės bendruomenės *(polities)* lengvai patenka į pato situaciją, jas sukausto paralyžius ir neefektyvumas. Todėl aš siūlau ir aprašau tokį įstatymų leidybos procesą *(legislative process),* kuris susipriešinimo sąlygomis užkirstų kelią ir parlamentiniam obstrukcionizmui *(parliamentary obstructionism),* ir kitam kraštutinumui – dekretiniam valdymui *(government by decree),* į kurį pavojingai linksta Lotynų Amerikos prezidentizmas.

Kaip rodo santykiškai kukli knygos apimtis, šis veikalas parašytas greitai – iš dalies dėl to, kad toks buvo mano sumanymas, o iš dalies dėl paspartėjusios įvykių eigos. Imdamasis rašyti, galvojau ne apie didžiai prusinantį, bet apie aiškiai į praktiką orientuotą veikalą, kuriame būtų nušviečiama, kas demokratinėse politinėse struktūrose yra neteisinga arba neteisingai suprantama. Jau tada, maždaug 1991 m. pabaigoje, nujaučiau, kad po gerų penkiasdešimties politinio įšalo metų žengiame į „kaitos ciklą“ – veržlių permainų laikotarpį. Bet nė pats nesitikėjau, kad institucinai pokyčiai bus tokie spartūs ir platūs, kokie jie buvo visame pasaulyje per pastaruosius dvejus metus. Įvykių sparta mane privertė baigti šį veikalą kaip galima greičiau, nes kuo dažniau (dirbdamas su rankraščiu) klausiau savęs, ar mums žinoma, *kaip keisti* ir ką būtent reikia keisti, tuo labiau (savo nusivylimui) įsitikindavau, kad atsakymas į šį klausimą yra skambus „Ne“ ir kad mūsų „reformatoriškieji hepeningai“ pažymėti baisaus reformuotojų neišmanėliškumo antspaudu. Gal tai ir per griežtas vertinimas. Bet vis tiek klausimas, ar žinome, ką ir kaip reikia keisti instituciniuose dalykuose, niekur nedingo.

GIOVANNI SARTORI
Kolumbijos Universitetas 1994 sausio 1 d.

Antrojo leidimo pratarmė

Šis antrasis leidimas buvo parengtas prabėgus dvejiems metams po to, kai baigiau pirmąjį rankraščio variantą. Nėra prasmės naujai nurodyti kiekvieną įvykį kiekvienoje šalyje iki šių dienų, – lenktynės pralaimėtos. Tad apsiribojau tik įvykių, darančių įtaką mano argumentams, patikslinimu. Tiesa, paskatintas knygą „kritiškai perskaičiusios“ dr. Caroline'os White iš Johanesburgo politikos studijų centro, šio leidinio stilių daug kur pataisiau. Noriu pasinaudoti proga ir padėkoti už jos neįkainojamą pagalbą šlifuojant mano tekstą.

GIOVANNI SARTORI
Niujorkas 1996 sausio 1 d.

Pirmoji dalis
RINKIMŲ SISTEMOS

1. Mažoritarinės ir proporcinės sistemos

1.1. ĮŽANGA

Iš pradžių – apie tai, kaip tauta balsuoja. Rinkimų sistemos lemia balsų pavertimą vietomis[1], vadinasi, daro įtaką rinkėjo elgsenai. Jos lemia ir tai, ar rinkėjas balsuoja už partiją, ar už asmenis. Pirmuoju požiūriu kriterijus – tai, ar balsų pavertimas vietomis „atitinka proporciją", ar ne, tad svarbiausias rinkimų sistemų skirtumas yra tarp proporcinio ir mažoritarinio atstovavimo *(majoritarian representation)*. Antruoju požiūriu kriterijus – tai, kas kontroliuoja kandidatų atranką, tad esminė takoskyra yra tarp balsavimo „už asmenis" *(person voting)* arba ne. Ir pagal vieną, ir pagal kitą kriterijų galimi skirtingi laipsniai bei deriniai, tad bendras rinkimų sistemų klasifikavimas bei tipologija pasidaro painūs, ir tai nenuostabu.

Prieš gilindamiesi į subtilybes, pasirinkime tvirtą pagrindą. Mažoritarinėse sistemose nugalėtojui atitenka viskas; proporcinėse sistemose *(proportional systems)* laimikiu dalijamasi – reikia tik gauti pakankamą dalį (paprastai rinkiminę kvotą *(electoral quotient)*). Mažoritarinėse sistemose rinkėjų laisvė apribojama, iš esmės susiaurinama iki vienos alternatyvos; proporcinėse sistemose rinkėjai nėra verčiami koncentruoti balsus, todėl jų pasirinkimo spektras gali būti gana platus. Kita vertus, mažoritarinėse sistemose siūlomi atskiri kandidatai, asmenys; proporcinėse sistemose dažniausiai siūlomi partijų sąrašai *(party lists)*. Bet ir vienose, ir kitose sistemose galima nemaža įvairovė.

Nors visos mažoritarinės sistemos yra tokios, kuriose „nugalėtojui atitenka viskas", tačiau reikalinga dauguma gali būti arba absoliuti *(absolute majority)* (mažiausiai 50,01 procento), arba santykinė, paprasta dauguma *(relative majority; plurality)*, t.y. gautas didžiausias balsų skaičius. Kita vertus, nors visose proporcinėse sistemose reikalaujama balsus paversti vietomis „tam tikru santykiu", šis santykis įvairuoja nuo kvaziadekvataus *(quasi-perfect)* iki labai neadekvataus *(highly imperfect)*,

t.y. visai neproporcingo atstovavimo. Maža to, ne visos rinkimų sistemos priskirtinos mažoritarinėms arba proporcinėms. Dvipakopio balsavimo sistema gali būti arba mažoritarinė su vienmandatėmis apygardomis *(constituencies),* arba proporcinė su daugiamandatėmis apygardomis.

Tačiau skirstyti visas rinkimų sistemas į daugumos ir proporcines užvis sunkiausia dėl to, kad šiedu apibūdinimai nėra lygiaverčiai. Sakydami „dauguma", nurodome tik rinkimų kriterijų (pirmasis laimi viską), tuo tarpu „proporcinis atstovavimas" piršte perša mintį apie kažkokią proporcingą baigtį – atstovaujamąją instituciją, kurioje balsų pasiskirstymas kažkokiu būdu „proporcingai" atsispindi. Tiesa, mes visuomet perspėjame, kad proporcinis atstovavimas gali pasirodyti esąs visiškai nereprezentatyvus. Net turėdami tai galvoje, bet sužinoję, jog kokia nors sistema vadinama proporcine, tikimės, kad vietų pasiskirstymas daugmaž tiksliai atitiks balsų paskirstymą.

Dėl aiškumo, manau, patartina rinkimų kriterijaus arba būdo nepainioti su jų rezultatu – kaip parlamente atsispindi rinkėjų balsų pasiskirstymas. Tuomet mažoritarinę ir proporcinę sistemas galima aiškiai identifikuoti bei apibūdinti kaip viena kitą paneigiančias, kaip viena kitos priešybes. Tai reiškia, kad rinkimų sistemos yra mažoritarinės, jei balsuojama apygardose (paprastai vienmandatėse), kuriose nugalėtojui atitenka viskas – tai vadinamoji pirmojo pasiekusiojo finišą *(first-past-the-post)* sistema. Ir atvirkščiai: bet kuri rinkimų sistema, kai balsuojama dvimandatėse arba daugiamandatėse apygardose ir yra du ar daugiau laimėtojų, išrinktų „didžiausio balsų skaičiaus" pagrindu, yra proporcinė. Tiesa, yra du labai skirtingi šių laimėjimo proporcijų nustatymo būdai: vienas (pasitaikantis dažniausiai) – nustatyti rinkimines kvotas, kitas – lyderius išrinkti pagal eiliškumą (du pirmuosius dvimandatėje apygardoje ir taip toliau). Pirmuoju atveju kandidatai išrenkami *lygių dalių* (kvotų) pagrindu; antruoju – kandidatai išrenkami *didžiausios* balsų *dalies* pagrindu.

Iš karto kyla abejonė, ar kvotas ir eiliškumą leistina sujungti ir abu šiuos dalykus laikyti proporciniais kriterijais? Manau, leistina, nes jie abu duoda proporcingą rezultatą bei gali *per se* užtikrinti tą patį teisingo proporcingumo laipsnį.

Mano ką tik pasiūlytas mažoritarinių ir proporcinių sistemų skyrimas nereiškia, jog visas rinkimų sistemas galima dichotomiškai priskirti arba mažoritarinėms, arba ne, nes privalu atsižvelgti ir į „mišriąsias sistemas" *(mixed systems).* Bet čia pat reikia pažymėti, jog ši sąvoka dažnai vartojama klaidingai. Pvz., jeigu dvejų rūmų parlamento žemieji ir aukštieji rūmai renkami pagal skirtingas sistemas, tai dar ne-

reiškia, kad sistema yra mišrioji. Mišriosios rinkimų sistemos iš tikrųjų yra tik tos, kai tie patys rūmai renkami derinant proporcinius ir daugumos kriterijus[2]. Tačiau akivaizdu, kad toks hibridas nepaneigia mūsų skirstymo, netgi priešingai – jį suponuoja[3].

1.2. DAUGUMOS SISTEMOS

Daugumos *(majority)*, arba mažoritarinėmis, sistemomis nesiekiama rinkti parlamento, kuriame atsispindėtų balsų pasiskirstymas; jomis siekiama aiškaus nugalėtojo. Jų tikslas – kad būtų išrinktas ne tik parlamentas, bet tuo pat metu ir vyriausybė (nors tai tik padarinys). Kaip jau minėta, mažoritarinės sistemos tarp savęs labiausiai skiriasi tuo, ar reikalaujama santykinės, paprastos, ar absoliučios daugumos. Abiem atvejais apygardos paprastai būna vienmandatės; dėl to nugalėtojas būna vienas – jam atitenka viskas; tačiau paprastos daugumos laimėtojas yra tiesiog „pirmasis,pasiekęs finišą“, todėl jis dažnai atspindi *didžiausią mažumą,* tuo tarpu absoliučios balsų daugumos laimėtojas atstovauja tikrajai (didesnei nei 50 procentų) daugumai.

Angliškojo tipo daugumos sistemos yra vieno bandymo paprastos daugumos sistemos. Jeigu reikalingas absoliučios daugumos laimėtojas, tada tenka pasitelkti (i) alternatyvųjį balsavimą *(alternative vote),* kaip antai renkant Žemuosius Rūmus Australijoje, arba (ii) dvipakopio balsavimo sistemą, leidžiančią antrajame rate *(run-off)* rungtis tik dviem pirmojo rato lyderiams.

Alternatyvusis balsavimas (AB *(ATV)*) – tai „preferencinio“ balsavimo *(„preferential“ voting)* vienmandatėse apygardose sistema, kai reikalaujama, kad kiekvienas rinkėjas sunumeruotų visus kandidatus pagal jiems teikiamą pirmenybę[4]. Mažiausiai pirmųjų vietų surinkę kandidatai eliminuojami, o preferencijos perskirstomos, kol paaiškėja absoliučios daugumos laimėtojas. Tad alternatyvusis balsavimas – tikrai mažoritarinė sistema; ji taip pat leidžia bei skatina (nes balsavimas aiškiai personalizuojamas) peržengti partiškumo ribas. O dėl dvipakopio balsavimo sistemų (jas aptarsime vėliau), tai savaime aišku, kad jeigu antrajame rate leidžiama dalyvauti tik dviem kandidatams, vienas jų ir taps absoliučios daugumos laimėtoju.

1.3. DAUGUMOS PERSVARA

Ar yra dar kitokių mažoritarinių sistemų? Galima atsakyti teigiamai ir nurodyti daugumos persvarą *(majority premium),* kuria siekiama

daugumą sudaryti dirbtinai arba bent ją sustiprinti. Žinoma, daugumos persvarai reikia proporcinio balsavimo. Nepaisant to, verta paklausti, koks yra persvaros *santykis* su proporciniu atstovavimu.

Viena vertus, yra, pvz., Saenz Peña sistema, taikyta Argentinoje iki 1962 m., pagal kurią du trečdaliai vietų skiriami apygardoje daugiausia balsų surinkusiam sąrašui, o likęs trečdalis – sąrašui, surinkusiam antrą pagal dydį balsų skaičių. Nors čia balsuojama už sąrašus daugiamandatėse apygardose, mažai kas ginčytųsi, kad Saenz Peña sistema dirbtinai sukuria triuškinančią absoliučią daugumą, o dvipartiškumą apygardoms primeta ne prasčiau nei bet koks kitas įmanomas būdas. Bet štai dar formulė, praeityje gana ilgai praktikuota Paragvajuje: du trečdaliai vietų – daugiausia balsų surinkusiai partijai, o likęs trečdalis proporcingai paskirstomas visiems kitų partijų sąrašams. Nors ir čia persvara yra triuškinanti, šįkart trečdalis formuojamas pagal proporcinę kombinaciją. O dabar įsivaizduokime, jog persvara suteikia ne dviejų trečdalių vietų, o kuklią, tarkime, 55 procentų daugumą. Tuomet lemia tai, ar persvara atitenka vienam daugumos laimėtojui, ar partijų rinkiminėms sąjungoms *(electoral alliances),* specialistų vadinamoms *apparentement;* pvz., Prancūzijoje 1951 m. ir 1956 m., Italijoje 1953 m. Pirmuoju hipotetiniu atveju vis dar ryški analogija su mažoritarine sistema; o antruoju – neabejotinai vyksta proporcinės varžybos dėl priedo. Bet jeigu *apparentement,* t.y. sąjungą sudariusios partijos, siekdamos gauti persvarą, turi gauti absoliučią daugumą, tuomet ši persvara tik sustiprina jau esamą daugumą. Ir atvirkščiai, jeigu persvarą gali gauti ir tie nugalėtojai, kurie nesurinko 50 procentų balsų, dauguma sukuriama dirbtinai. Tačiau abiem atvejais partinės sistemos fragmentacija *(fragmentation of the party system)* gali likti nepakitusi, tad koalicinės vyriausybės yra įprastas dalykas.

Aišku, ten, kur yra trys keturios relevantinės partijos *(relevant parties)* (tokias sistemas aš vadinu „ribotuoju pliuralizmu“ *(limited pluralism)*), tokia išmonė kaip persvara menkai tepasiteisina, – ji geriausiai tinka, kai partinės sistemos yra fragmentuotos ir kai ji priverčia partijas kurti rinkimines sąjungas. Jos tikrasis tikslas – ne tik užtikrinti daugumą, bet ir skatinti agregacinius procesus. Taip yra todėl, kad rinkimuose kovojančios aljanso partijos vargu ar gali varžytis tarp savęs kaip priešininkės, taip pat todėl, kad tikimasi, jog rinkiminė sąjunga transformuosis į vyriausybinę sąjungą, taigi į koalicinę vyriausybę. Šis agregacinis spaudimas subtilus, nes, kitaip nei daugumos sistemos daromas agregacinis spaudimas, grindžiamas interesais ir nauda.

Bet štai kabliukas. Tokios tvarkos privalumus lengvai neutralizuoja partijos, suvienijusios jėgas vien tam, kad laimėtų priedą, ir kaip ir anksčiau atsiribojančios vienos nuo kitų, vos baigiasi rinkimai. Vis dėlto tokiai įvykių raidai įmanoma užkirsti kelią nustačius išlygą, jog visos partijos, gavusios persvarą, ją praras, jeigu (ir kai) iširs jų vyriausybinė koalicija. Nuo šios klauzulės iš esmės priklauso, ar koalicijos elgesys bus vieningas ir darnus.

1.4. PA SISTEMOS

Panagrinėkime proporcinį atstovavimą, trumpiau PA *(PR)*. Kaip jau minėta, nors visos PA sistemos siekia balsus paversti vietomis proporcingai, jos gana stipriai įvairuoja pagal proporcingumo arba neproporcingumo laipsnį. Be to, klaidinga manyti, kad PA proporcingumą lemia *vien tik* balsų pavertimo vietomis formulės, – jį taip pat – ir netgi griežčiau – lemia apygardų dydis.

Pirma, pavertimo formulių, t.y. vietų paskirstymo taisyklių, požiūriu gryniausia sistema – *vienas perkeliamas balsas (single transferable vote)* (VPB *(STV)*) daugiamandatėse apygardose: rinkėjai turi sunumeruoti kandidatus pagal teikiamą pirmenybę; bet koks balsų perteklius, viršijantis kvotą *(quota)*, perskirstomas pagal antrąsias preferencijas; tada pabaigoje likę kandidatai sėkmingai eliminuojami, o jų preferencijos perskirstomos, kol užimamos visos vietos.

Nuo VPB perėjus prie ne tokių grynų proporcinių sistemų, žinomesnės yra: (i) „didžiausios liekanos" *(largest remainder)* metodas; (ii) D'Hondto, arba „didžiausio dalmens" *(highest average)*, metodas; (iii) Sainte-Laguë formulė. *Didžiausios liekanos* sistema (pvz., iki 1993 m. renkant Atstovų Rūmus Italijoje) palankesnė mažesnėms partijoms. Už kiekvieną surinktą kvotą (nustatomą padalijant balsų skaičių iš vietų skaičiaus) paskyrus po vieną vietą, visos likusios vietos atitenka partijoms, turinčioms didžiausius reziduumus *(residues)*, arba liekanas. *Didžiausio dalmens* (D'Hondto) metodas – dažniausiai pasitaikanti PA sistema (Austrija, Belgija, Suomija, iki 1993 m. Italija renkant Senatą, taip pat kai kurios Lotynų Amerikos šalys); ji palankesnė didesnėms partijoms ir ne tokia proporcinga. Galiausiai *Saint-Laguë* metodas, taikomas (modifikuotas) tik Švedijoje ir Norvegijoje, duoda mažiau proporcingumo negu didžiausios liekanos sistema, bet daugiau negu didžiausio dalmens metodas[5].

Galima sakyti, jog išvardytosios sistemos skiriasi viena nuo kitos matematiškai. Bet svarbiausias veiksnys, lemiantis PA proporcingumą arba neproporcingumą, yra *rinkimų apygardos dydis*, – šį „dydį" nusako kiekvienoje apygardoje išrenkamų narių skaičius. Taigi (ir nepaisant matematinių vingrybių) kuo didesnė apygarda, tuo daugiau proporcingumo[6]. Kadangi Nyderlanduose arba Izraelyje rinkimų apygarda (kurioje renkama atitinkamai 120 ir 150 narių) apima visą valstybę, šiose šalyse proporcingumas beveik grynas *(pure)*[7]. Ir atvirkščiai, kuo mažesnė apygarda, tuo mažiau proporcingumo. Dėl to šalys, kuriose apygardos labai mažos (nuo dvimandačių iki penkiamandačių) arba nuo mažų iki vidutinių (sakykime, daugiausia devyni dešimt mandatų), – tai šalys, kuriose proporcingumas mažiausiai proporcingas[8].

Čia esama pavojaus: mūsų skaičiavimuose mažiausiai proporcingas proporcingumas gali neatsispindėti vien dėl tos paprastos priežasties, kad menkas proporcingumas baudžia mažesnes partijas, jos kartais apskritai nušluojamos. Toks neproporcingumas išeina aikštėn negausioje partinėje sistemoje, apimančioje, pvz., tik tris ar keturias partijas. Tai smulkiau paaiškinsiu vėliau (*infra* 3.3 ir 3.4); jo logika yra ta, kad kuo mažesnės rinkimų apygardos, tuo didesni balsų nuostoliai, t.y. balsai, kurių nepakako surinkti kvotai arba laimėti, tiesiog žūva. Žinia, čia daroma prielaida, kad varžosi kelios partijos ir kad viskas baigiasi apygardos lygmeniu. Bet jei nacionalinis sąrašas surenka visus apygardose nurašytus balsus ir jei nacionalinė kvota apytikriai atitinka apygardų kvotų vidurkį, tuomet proporcingumas atstatomas, – ypač kai vietų parlamente skaičius gali kisti – vadinamoji papildomo nario sistema *(additional member system)*[9].

PA sistemoms būtinai reikia daugiamandačių apygardų. Be to, paprastai PA sistemos – tai sąrašų sistemos, kai rinkėjui pateikiami partiniai pavardžių sąrašai (dažnai pavardžių yra tiek, kiek toje apygardoje turi būti išrinkta narių). Tie partiniai sąrašai gali būti: (i) „uždari" (arba griežti) – tai reiškia, kad kandidatai renkami tokia tvarka, kokią nustatė partija (pvz., Izraelis ir dauguma Lotynų Amerikos šalių); (ii) „atviri" (arba lankstūs) – tai reiškia, kad eilės tvarka iš anksto nėra nustatyta, o rinkėjams leidžiama nurodyti vieną ar kelias preferencijas, pažymint pavardes sąraše[10].

Be balsavimo už sąrašus, yra dar dvi formulės – „laisvasis sąrašas" *(free list)* ir „ribotasis balsavimas" *(limited vote)*. *Laisvojo sąrašo* sistemoje rinkėjas turi tiek balsų, kiek turi būti išrinkta kandidatų; jis arba ji gali kumuliuoti du balsus bet kuriam vienam kandidatui, taip pat leidžiama balsuoti už skirtingų partijų kandidatus. Tačiau vienintelis reikšmin-

gas visų šių laisvių realizavimo atvejis – tai Šveicarija, kurioje vyriausybės kadencija bei sudėtis apibrėžta iš anksto, todėl, kad ir ką sukurtų laisvųjų sąrašų sistema, į ją menkai reaguoja. Pagaliau *ribotasis balsavimas* suteikia kiekvienam rinkėjui daugiau nei po vieną balsą, bet mažiau balsų, negu turi būti išrinkta atstovų: pavyzdžiui, trimandatėje apygardoje rinkėjai turi po du balsus. Šią sistemą aptarsime kitame skyriuje.

Mažoritarinių sistemų problema – ta, kad jos yra pernelyg manipuliacinės. Proporcinių rinkimų problema – ta, kad jos leidžia reikštis pernelyg dideliam skaičiui partijų. Aišku, negrynajam proporcingumui *(impure proportionality)* tai taikytina mažiau. Dėl to neadekvačiai proporcingas PA pateisinamas kaip kontrpriemonė, nukreipta prieš partinės sistemos fragmentaciją. Bet yra ir kitas būdas slopinti partijų proliferaciją *(party proliferation)* – tai patekimo užkarda, kitaip tariant, slenksčio leidimui atstovauti nustatymas. Vokiškai tai vadinama *Sperrklausel,* užkardos klauzule *(barrier clause);* vokiškasis slenkstis, nustatytas nuo pat pradžių, yra 5 procentų riba[11]. Ši išmonė buvo perimta daugelyje šalių, bet konkretūs slenksčiai jose nevienodi. Vienas kraštutinumas – Izraelis, nustatęs visiškai nenaudingą 1 procento slenkstį (1992 m. pakeltą iki 1,5); kitas kraštutinumas – Turkija, nustačiusi 10 procentų atmetimo ribą (1983—1991 m. rinkimuose), o ypač Graikija, kurios labai prieštaringoje rinkimų istorijoje užkardos keletą kartų buvo pakeltos virš 15 procentų ribos (tai buvo aiškinama kaip „sustiprintas PA" *(reinforced PR)*)[12]. Tarp šių kraštutinumų, bet arčiau žemutinės ribos, yra Ispanija, nustačiusi 4 procentų, ir Argentina – 3 procentų patekimo (arba, priešingai, atmetimo) ribą.

Koks slenkstis yra teisingas, *a priori* ir apskritai nustatyti neįmanoma, nes kiekvienoje šalyje jo „teisingumas" priklauso nuo pasiskirstymo. Be abejo, nustatyti žemesnę nei 3—4 procentų ribą nelabai prasminga, o 10 procentų slenkstis – sunkokai įveikiama kliūtis. Bet 5 procentų užkarda būtų davusi mažai naudos Lenkijoje 1991 m., užtat būtų buvusi labai efektyvi Italijoje 1993 m. Kad ir kaip ten būtų, atmetimo užkardos šiaip jau tarnauja tam tikslui, kuriam sukuriamos. Kita vertus, kaip pamatysime toliau, Vokietijos atveju jų efektyvumas pervertinamas.

1.5. DVIPAKOPIS BALSAVIMAS

Aš jau minėjau, kad dvipakopio balsavimo sistema – labai savotiška sistema. Viena vertus, ji leidžia rinkėjams balsuoti dukart, su savaitės ar dviejų savaičių pertrauka, skiriančia antrąjį ratą nuo pirmojo balsavimo, o tai reiškia, kad rinkėjai, žinodami pirmojo rato rezultatus,

gali pakeisti savo pasirinkimą. Tai itin savitas ir, manau, labai svarbus bruožas. Kita vertus, dvipakopis balsavimas – labai lanksti sistema, leidžianti derinti mažoritarinę ir proporcinę tvarką. Kai apygardos vienmandatės, dvipakopio balsavimo sistema yra mažoritarinė, o daugiamandatėse apygardose – proporcinė.

Bet pažymėtina, kad ji niekuomet nebūna nei visiškai mažoritarinė, nei grynai proporcinė. Ji niekuomet nėra visiškai mažoritarinė tuo požiūriu, kad nepasižymi pirmojo pasiekusiojo finišą sistemai būdingu priverčiamuoju poveikiu rinkėjui. Iš tikrųjų pirmajame rate rinkėjai elgiasi kaip ir proporcinio atstovavimo atveju: rinkdamiesi iš visų galimybių, jie laisvai išreiškia savo pirmąją preferenciją[13]. Ir atvirkščiai: dvipakopis balsavimas niekuomet nėra visiškai proporcingas, nes didelėse daugiamandatėse apygardose negali atlikti savo paskirties. Didesnėse nei trimandatės, daugių daugiausia keturių mandatų apygardose dvipakopis balsavimas menkai tepasiteisina; o mažose apygardose, kaip žinome, proporcingumas yra neproporcingas.

Tai pasakę pirmiausia panagrinėkime mažoritarinę dvipakopio balsavimo atmainą. Prancūzijos Penktojoje Respublikoje dvipakopis balsavimas yra ir renkant prezidentą, ir parlamentą[14]. Pirmuoju atveju pagrįstai reikalaujama absoliučios daugumos. Tad varžytis dėl prezidento posto antrajame rate leidžiama tik dviem pirmojo rato lyderiams. Kad patektų į Nacionalinį Susirinkimą, laimėtojui antrajame rate pakanka paprastosios daugumos; be to, daug kas priklauso nuo to, keliems kandidatams leidžiama dalyvauti antrajame rate. Iš pradžių buvo nustatytas 5 procentų patekimo slenkstis, bet laipsniškai jis buvo pakeltas iki 12,5 procento. Vėliau (*infra* 4.3) matysime, kodėl šis slenkstis reikšmingas, taigi ir kokiu būdu dvipakopis balsavimas priklauso nuo kandidatų, kuriems leidžiama dalyvauti antrajame ture, skaičiaus. O dabar tiesiog pažymėkime, kad Penktosios Respublikos formulė šiaip jau puikiai pravertė (nuo 1958 m.) mažinant partinės sistemos fragmentaciją bei Prancūzijos politinę bendruomenę pertvarkant pagal dvipolį *(bipolar)* modelį[15].

Užtat šiuo metu dvipakopio balsavimo sistema niekur nėra naudojama, tarkime, trimandatėse apygardose (nors praeityje ši formulė buvo taikoma). Šios kombinacijos tikslas – sudaryti daugiau galimybių trečiosioms partijoms arba mažumų partijoms. Žinia, taikant šią formulę susilpnėja sistemos redukcinis poveikis *(reductive effect)* partijų skaičiui. Kita vertus, tvirtinimas, esą bet kuriai politinei bendruomenei geriausiai tinka dvipartinė schema, būtų nepagrįstas, tad dvipakopio balsavimo proporcinės atmainos pamiršti nevertėtų. Pažymėtina, kad

šiuo atveju nebūtinos jokios užtvaros *(gate-keeping)*, jokios užkardos, nes net jei antrajame rate būtų leidžiama dalyvauti visiems kandidatams, beviltiškai atsilikusieji arba pasitrauktų, arba nubyrėtų savaime.

Ir dar viena pastaba. Mažoritarinio dvipakopio balsavimo pirmajame rate partijų sąrašai nėra būtini (rinkėjams iškart galima siūlyti konkrečius kandidatus), bet proporcinė dvipakopio balsavimo atmaina be partijų sąrašų neįmanoma, be to, geidautina, kad šie sąrašai būtų atviri. Tačiau galiausiai abu būdai veda į tą patį tikslą: pvz., trimandatėje apygardoje bus, nepaisant jų partinės priklausomybės, išrinkti trys kandidatai, asmeniškai surinkę daugiausia balsų.

PASTABOS

1. Paprastai vietomis parlamente. Prezidento rinkimai, taip pat bet kokie rinkimai į nedalų postą *(non-divisible office)* vertintini atskirai.
2. Tokio mišrumo reikšmingesni atvejai šiuo metu yra arba netrukus bus Rusija, Italija, Japonija ir Naujoji Zelandija. Šios kombinacijos kritikuojamos *infra* 4.4.
3. Padarius šią išvadą, kaip matysime, lieka tik du neaiškumai: (i) ar vokiškoji sistema iš tikrųjų „mišri“ ir (ii) kur derėtų priskirti Japonijos rinkimų sistemą. Žr. *infra* 2.2 ir 2.4.
4. Preferencinis balsavimas, arba balsavimas pagal preferencijas *(preference voting)*, leidžia rinkėjams nurodyti biuleteniuose vieną ar daugiau prioritetinių (pasirinktų) kandidatų įrašant arba pažymint jų pavardes. Preferencinis balsavimas apskritai būdingas PA sąrašų sistemoms. O taikomas alternatyviajam balsavimui jis lydimas prioritetinių kandidatų reitingavimo *(rank-ordering)*, kuris, priešingai, nėra būdingas PA sąrašų sistemoms.
5. Toks proporcingumo laipsniavimas yra ginčijamas. Aš iš esmės palaikau Lijpharto vertinimą (1986). Čia nepaminėjau *Imperiali* ir daugelio kitų galimų PA atmainų, aprašytų daugelyje vadovėlių.
6. Čia vertinama iš akies. Douglas Rae (1971, p. 117—118) teisingai pažymi, jog santykis tarp didesnio dydžio ir didesnio proporcingumo – ne tiesinis, bet kreivinis. Bet dydžio veiksnys daugelyje realiai pasaulyje esančių apygardų vis tiek yra svarbiausias kintamasis.
7. Antai Nyderlanduose atstovauti neleidžiama faktiškai tik tokiai partijai, kurios nepalaiko 1/150 (tai sudaro 0,67 procento) rinkėjų.
8. Apygardos mažiausios šiose šalyse: Čilėje (dvimandatės), Airijoje ir Japonijoje (nuo trimandačių iki penkiamandačių). Japonai savo apygardas laiko vidutinėmis, bet taip yra todėl, kad jų matas – ankstesnioji sistema. Bet lyginamuoju požiūriu PA kontekste Japonijos apygardos – vos ne mažiausiai įmanomos.

9. Papildomo nario sistemą galima suvokti ir aiškinti kaip savarankišką PA sistemos atmainą. Bet kol kas ji buvo įdiegta (Vokietijoje) tik siekiant „ištaisyti" iškraipymus, kuriuos sukelia daugumos balsavimas vienmandatėse apygardose. Tad pateikdamas PA pavyzdžius, aš apsiriboju sąrašų sistemomis ir VPB.
10. Arba rinkėjams gali būti leidžiama keisti kandidatų eilės tvarką partijos sąraše. Ši nuostata vadinama *panachage*. Bet kokiu preferencinio balsavimo atveju kiekvienas balsas atitenka tos partijos sąrašui.
11. Aš ignoruoju *Sperrklausel,* pavadinkime, subklauzules, kurios įvairiose šalyse skiriasi.
12. Beveik jokie rinkimai Graikijoje (prieš septynerius metus, nuo 1967 m. iki 1974 m., trukusią pulkininkų diktatūrą, ir po jos) nevyko pagal visiškai tuos pačius rinkimų įstatymus; čia buvo svyruojama nuo PA iki daugumos 1952 m., vėliau, 1956 m., pereita prie daugumos ir PA derinio, dar vėliau sugrįžta prie įvairių PA kombinacijų. Kalbant apie slenksčius, aukščiausieji buvo nustatyti 1958 m.: 25 procentai pavienėms partijoms, 35 procentai dviejų partijų sąjungoms ir 45 procentai didesnėms sąjungoms. Palikus nuošaly aukščiausiąsias, atmetimo riba Graikijoje ilgą laiką buvo 15—17 procentų pavienėms partijoms, o kitais dviem atvejais – atitinkamai 25 bei 30—40 procentų (žr.: Seferiades, 1986). Bet per 1993 m. spalio rinkimus pavienėms partijoms atmetimo riba buvo nuleista iki 3 procentų.
13. Čia darau prielaidą, kad antrajame ture neapsiribojama tik dviem lyderiais, bet jis yra atviras trims keturiems varžovams. Tai paaiškinsiu *infra* 4.3.
14. 1986 m. Mitterando apsukrumas privertė trumpam grįžti prie PA (su mažomis apygardomis ir 5 procentų slenksčiu) – taip norėta padidinti jo partijos galimybes rinkimuose. Bet dvipakopis balsavimas buvo netrukus grąžintas.
15. Deja, kai kurie mokslininkai dvipoliškumą *(bipolar)* sieja su poliarizacija *(polarization),* dėl to „dvipolį" *(bipolar)* ir „bipoliarizuotą" *(bipolarized)* vartoja kaip vienas kito pakaitalus. Ne. Dvipolė sistema *(bipolar system)* laikytina nepoliarizuota, tuo tarpu dvipolė poliarizacija *(bipolar polarization)* nurodo labai konfliktišką ir lūžiams neatsparią *(breakdown-prone)* politinę bendruomenę. Grafiškai dvipolė sistema vaizduotina kaip normalinis pasiskirstymas varpo pavidalo kreive (Gausso—Laplace'o kreive), kurioje rinkėjai išsidėsto pagal kairės—dešinės (arba kitokią) skalę *(left—right continuum),* tuo tarpu bipoliarizacija *(bipolarization)* vaizduotina kaip visuomenės politinės nuomonės pasiskirstymas į dvi viršūnes, kur centras beveik tuščias.

2. Ką išrenka?

2.1. BALSAVIMAS UŽ ASMENIS IR BALSAVIMAS UŽ SĄRAŠUS

Kol kas rinkimų sistemas klasifikavome iš esmės pagal tai, kaip balsai virsta vietomis. Bet – ką gi rinkėjai išrenka? Kaip tampama kandidatu, o paskui laimimas postas?

Apskritai į šiuos klausimus galima atsakyti taip: savo resursais (finansiniais ir/arba kitais) kandidatai naudojasi tik tada, kai partinė sistema yra silpna, menkai struktūruota ir labai decentralizuota. Du pavyzdžiai – Jungtinės Valstijos ir Brazilija. Žinia, nepriklausomas kandidatas yra nepriklausomas partinės kontrolės požiūriu. Kadangi jis arba ji retai teįstengia remtis vien asmeniniu turtu, dažniausiai toks savarankiškas pretendentas būna susijęs ir palaikomas profsąjungos *(union)*, religinės grupės, interesų grupės arba tiesiog „bendraminčių" *(idea group)*. Bet priklausomybė nuo kitokių organizacijų nei partinės vis tiek laikytina nepriklausomumu nuo partijos.

Šiaip ar taip, dažniausiai kandidatų įrašymą į balsavimo biuletenius lemia jų įtakingumas savosios partijos viduje ir yra vidinės partinės kovos rezultatas[1]. O tokiu atveju pagrįsta kalbėti apie partijos nulemtas ir nuo partijos priklausomas kandidatūras. Trumpai tariant, iškeliantysis subjektas *(nominating agent)* yra partija.

Dažnai tenka girdėti, kad demokratiškas būdas išsiveržti iš (aukščiau apibūdinto) savęs iškėlimo ir partinio paskyrimo alternatyvos yra *pirminių rinkimų* sistema *(primary system)* – kandidatų atrankos procedūra *(selection process)*, būdinga Jungtinėms Valstijoms. Eilinių piliečių *(grass roots)* atliekamos ikirinkiminės atrankos demokratinis vertingumas negali kelti abejonių, nors kai kas galėtų prieštarauti, esą šioje atrankoje dalyvaujanti „uoliausioji visuomenės dalis" suvis menkai ir iškreiptai atspindi galiausiai balsuosiančią rinkėjų visumą. Dar galima tvirtinti, jog šiuo metu pirminius rinkimus *(primaries)* pernelyg veikia ir jais manipuliuoja žiniasklaida[2]. Kad ir kaip ten būtų, pirminiai rinkimai buvo apgalvotai įdiegti siekiant susilpninti partinę „oligarchi-

ją" (pridūmintus kambarius, kuriuose būdavo ieškoma galinčio laimėti žirgo). Būtent dėl to pirminiai rinkimai efektyviausi, kai partijos veikia mažiausiai. O dėl to manantieji, jog amerikietiškuosius pirminius rinkimus galima sėkmingai eksportuoti į kitas šalis, turi atsižvelgti į tą aplinkybę, kad Amerikos partijos yra gana unikalios, – tai partijos, kurių nariai neturi partinių bilietų. Jungtinėse Valstijose asmuo yra demokratas arba respublikonas, jei pats save juo laiko, tiesiog pareiškia (žodžiu) apie savo partinį lojalumą. Ir atvirkščiai, daugumą partijų daugelyje pasaulio šalių, ypač griežtos struktūros masines partijas *(mass parties)* sudaro nustatyta tvarka registruojami nariai, kurių prašymus partija tikrina.

Dėl šių aplinkybių sunku įsivaizduoti, kad atviri pirminiai rinkimai, kuriuose leidžiama tarppartinė migracija, plačiai paplistų pasaulyje. Trumpai papasakosiu siaubingą istoriją, kaip buvo iškraipytas, tiesiog klastojamas preferencinis balsavimas Italijoje; išties galiu lengvai įsivaizduoti panašius siaubo scenarijus, pagal kuriuos klostytųsi svetur eksportuoti atviri pirminiai *(open primaries)* rinkimai. Tad atsargumo sumetimais daugeliui pasaulio šalių siūlytini uždari pirminiai rinkimai *(closed primaries)*. Bet jie neužtikrina rimtesnio poveikio vidiniam partijos gyvenimui. Atrodo, jog galioja bendra taisyklė: kuo stipresnė partinė organizacija ir kuo labiau partijos kokiu nors būdu kontroliuoja kampanijos lėšas, tuo labiau jos manipuliuos pirminių rinkimų procesu, o šis praras savo demokratinį vertingumą ir vėl produkuos nuo partijų priklausomus kandidatus.

Štai ir viskas apie patekimą į varžybas. Bet susiaurinkime klausimą: kaip kandidatas išrenkamas? Čia reikia skirti balsavimą už asmenis *(person voting)* nuo balsavimo už sąrašus *(list voting)*; šiame kontekste darytinos prielaidos, kad balsuojant už asmenis svarbu, kas yra kas (kokį pasitikėjimą kelia), ir kad šis veiksnys gali būti lemiamas; tuo tarpu balsuojant už sąrašus, balsuojama už tam tikrą partiją (jos simbolį, ideologiją, programą, platformą), • ši partija savo ruožtu stipriai kontroliuoja laimėjusį asmenį. Apskritai abi prielaidos teisingos, bet tik tada, jei deramai suformuluotos.

Balsavimas už asmenis būdingas mažoritarinėms vienmandačių apygardų (taigi ir dvipakopio balsavimo) sistemoms. Suprantama, net ir čia kandidatai paprastai yra partijų nariai, parinkti partiniais kanalais. Vis dėlto apygardose, kur renkamas tik vienas narys, rinkėjai realiai mato konkrečius asmenis su savais vardais. Bet toks „matymas" savaime nereiškia, kad asmuo svarbesnis už partiją. Partijoms tenka visais įmanomais būdais ieškoti „gero kandidato" vienmandatėje apy-

gardoje, jeigu ir tik jeigu apygarda nesaugi, kitaip tariant, jeigu daugumos marža *(plurality edge)* yra menka ir kas nors ją gali pasiglemžti. Saugiose apygardose, kuriose tam tikra partija rinkimai po rinkimų surenka aiškią daugumą, partijos nėra verčiamos ieškoti geriausiojo (kuris laimėtų); jos ramiausiai gali siūlyti savus žmones *(insiders)*. Tad klausimas dabar toks: dėl ko apygarda tampa „saugi"? Šiandien tvirtinama, kad daugelyje tradicinių Vakarų demokratijų partinė identifikacija silpnėja, save su jomis identifikuojančiųjų mažėja, o drauge mažėja ir saugių apygardų. Bet Jungtinių Valstijų lydymo katilas jau „nelydo", todėl stiprėja etninis „grupinis balsavimas" *(block voting)*; etniškumas bei kalba tapo nė kiek ne mažiau galingais veiksniais ir kitose šalyse; ideologinė arba kitokia identifikacija vis dar stipri ir naujosiose arba nelabai stabiliose demokratijose. Tuo tarpu, kai senosios saugios apygardos virsta nesaugiomis, atsiranda naujos saugios apygardos.

Kad ir kaip ten būtų, bendra taisyklė nesikeičia: vienmandatėse apygardose partijos turi kreipti bent šiokį tokį dėmesį į kandidato asmenines savybes. Romos imperatorius Kaligula paskyrė senatoriumi savo arklį, tad rinkimų politikoje posakis „Kaligulos arklys" *(Caligula's horse)* reiškia, kad išrinkti gali bet ką. Bet išrinkti Kaligulos arklius balsuojant už atskirus asmenis ne taip lengva, kaip sąrašų sistemose su daugiamandatėmis apygardomis.

Pereinant prie PA sąrašų sistemų, svarbu skirti, ar partijų kandidatų sąrašai *(party slates)* yra uždari, ar atviri (preferenciniam balsavimui). Aišku, kad partinė kandidatų atrankos bei išrinkimo kontrolė yra maksimali, kai sąrašai uždari, t.y. kai pavardžių eiliškumas *(rank-ordering)* sąraše nustatytas iš anksto ir rinkėjai jo negali pakeisti. Ir atvirkščiai, atviri sąrašai ir preferencinis balsavimas suponuoja, kad elektoratui sudaromos sąlygos kontroliuoti atrankos procesą[3]. Bet tuo pernelyg pasikliauti neverta. Stiprios partijos, kurių aparatas *(machine)* užtikrina jų mobilizacinį pajėgumą, gali neutralizuoti pirminius rinkimus; lygiai taip pat ir dėl tos pačios priežasties jos gali lengvai neutralizuoti ir preferencinio balsavimo sumanymą, pasirūpindamos, kad pakankamai preferencijų būtų suteikta jų aparato šulams *(machine bosses)*.

Turint galvoje šį perspėjimą, verta kiek smulkiau panagrinėti Italijos 1948—1992 m. preferencinio balsavimo patirtį, nes šiam atvejui nė iš tolo neprilygsta joks normalus nuokrypis. Daugumoje Italijos apygardų rinkėjams buvo leidžiama nurodyti tris preferencijas, tad kiekvienam rinkėjui būdavo suteikiama skirtinga trijų skaičių kombinacija, ir tai tapo būdu identifikuoti ir kontroliuoti jo arba jos balsą. Pirmoji šią apgaulę išrado Komunistų partija, o vėliau ji tapo kontrolės priemo-

ne, pietuose naudota mafijos ir į ją panašių struktūrų. Buvo ir kita, nenumatyta, itališkojo preferencinio balsavimo išdava: jis bemat atvėrė duris masiniam biuletenių klastojimui *(ballot stuffing)*. Kai būdavo skaičiuojami balsai, kiekvienoje rinkimų apylinkėje *(electoral station)* partijas atstovaujantys balsų skaičiuotojai *(party scrutineers)* išties rūpindavosi, kad partijoms būtų teisingai priskirti už jas paduoti balsai, bet užsimerkdavo ir nematydavo, kaip biuleteniuose būdavo žymimos papildomos preferencijos. Štai šitaip klastodamos rinkėjų pasirinkimą, visos partijos užsitikrindavo, kad būtų išrenkami jų pačių parinkti kandidatai. Pažymėtina, kad apie šiuos piktnaudžiavimus žinojo visos suinteresuotos partijos, bet nuo jų jokio vaisto neieškota arba nerasta, kol 1993 m. preferencinis balsavimas nebuvo visiškai panaikintas.

2.2. VOKIŠKOJI IR HARE SISTEMOS

Ar be preferencinio balsavimo nėra kito būdo suderinti PA ir balsavimo personalizavimą? Įprastas atsakymas toks: ir vokiškoji rinkimų sistema, ir vienas perkeliamas balsas (VPB) veikia kaip „personalizuotosios PA sistemos" *(personalized PR systems)*.

Vokiškoji sistema (nustatyta 1953 m.) – labai savita ir dažnai klaidingai suprantama tvarka. Rinkdami *Bundestagą*, rinkėjai gauna po du biuletenius: pildydami pirmąjį, renka pusę rūmų taip, kaip tai daro anglai (paprasta dauguma vienmandatėse apygardose); pildydami antrąjį biuletenį, iš uždarų partinių sąrašų renka likusią *Bundestago* pusę pagal nacionalinį PA. Tačiau bendras vietų pasiskirstymas (tarp partijų, įveikusių 5 procentų užkardą) pasirodo esąs visiškai proporcingas. Taip yra todėl, kad vietų federaliniame parlamente paskirstymas apskaičiuojamas išimtinai pagal už sąrašus paduotus balsus (balsus, partijoms atitenkančius pildant antruosius biuletenius)[4].

Dauguma stebėtojų vokiškąją formulę apibūdina kaip „mišrią" daugumos—PA sistemą. Tiesa; bet kur kas labiau – ne. Ne, nes sudedamųjų dalių samplaika – tai dar ne mišrus produktas. Gautas rezultatas yra adekvačiai proporcingas. Pažymėtina, kad šį vokiškosios rinkimų sistemos bruožą klaidingai supranta ne tik jos gerbėjai užsieniečiai, bet ir patys Vokietijos rinkėjai: tyrimai rodo, kad to, jog lemtingas (vietų paskirstymo prasme) yra būtent antrasis balsavimas, dauguma rinkėjų nesuvokia, ne, jie laiko jį savo antrosios preferencijos išraiška. Pakartokime darsyk: vokiškąją sistemą iš esmės reikia suprasti kaip PA sistemą, papildytą personalizuota (pusės *Bundestago* narių) atranka[5].

Daugelis stebėtojų neteisingai supranta vokiškąją tvarką dar ir tuo aspektu, kad jai nepelnytai priskiria partijų skaičiaus mažinimą, nors aplinkybė, kad Vokietija ilgą laiką turėjo tripartinį formatą *(format)*, neturi nieko bendra su jos rinkimų sistemos mažoritariniu komponentu. Bonos Respublikoje partijų sumažėjimą iki trijų visų pirma lėmė tai, kad Konstitucinis Teismas uždraudė ir Komunistų, ir neonacistų partijas kaip antidemokratiškas, taigi ir kaip antikonstitucines[6]. Pašalinus iš kelio šias dvi rimčiausias varžoves, *Sperrklausel* nesunkiai atsikratė smulkmės. Tad tikrasis vokiškosios sistemos privalumas – ne partinės fragmentacijos mažinimas, bet tas, kad „personalizuoti" rinkėjų pasirinkimą jai pavyksta geriau (arba patikimiau) negu preferencinio balsavimo PA sąrašų sistemai.

Tačiau visišką PA balsavimo personalizavimą užtikrina *vienas perkeliamas balsas* (VPB), dar kitaip vadinamas *Hare sistema;* čia partinių sąrašų visai nėra. Mes jau žinome (*supra* 1.4), kad pagal VPB rinkėjai surašo savųjų kandidatų pavardes pagal teikiamą pirmenybę be nuorodų į partijų pavadinimus ar simbolius. Bet koks balsų perteklius perskirstomas pagal antrąsias preferencijas; pabaigoje likę kandidatai sėkmingai eliminuojami, o jų preferencijos perskirstomos, kol užimamos visos vietos. Nereikia nė sakyti, kad Hare sistema – nepriekaištingai proporcinga. Tačiau nors VPB buvo sumanyta siekiant susilpninti partijų įtaką, pastarųjų pastangomis šis sumanymas buvo sužlugdytas. Nuo 1922 m. Hare sistema naudojama Airijoje, ji taip pat naudojama renkant Australijos Senatą bei Maltoje. Visais šiais atvejais partiškumo ribos peržengiamos labai retai, partinė identifikacija dominuoja, t.y. rinkėjai kuo puikiausiai žino, kurie kandidatai atstovauja kurioms partijoms, ir atitinkamai balsuoja (žr.: Bogdanor and Butler, 1983, p. 8–12).

Ar jau viskas? Ne, nes Japonijos rinkimų sistema taip pat remiasi (rėmėsi iki 1993 m.) balsavimu už asmenis. Tačiau kuriam rinkimų sistemų tipui turėjo būti priskiriama Japonija? Atsakymai įvairūs ir beveik visi migloti, netikslūs. Pati procedūra yra (buvo) štai kokia: Japonijos rinkėjui įteikiamas tuščias biuletenis, kuriame jis arba ji turi įrašyti tik kandidato pavardę – ir tik vieną pavardę. Biuletenyje išvis nenurodoma, kas tie kandidatai, jau nekalbant apie jų partinę afiliaciją. Todėl neabejotina, kad turime reikalą su balsavimu už asmenis. Šitaip kiekvienoje apygardoje išrenkama nuo trijų iki penkių kandidatų, surinkusių daugiausia balsų. Tad kas gi tai per rinkimų sistema? Leiskite kol kas tik nurodyti, jog ir vienas perkeliamas balsas, ir japoniškoji formulė rodo, kad PA gali išsiversti be partijų sąrašų, tačiau ir vienu, ir

kitu atveju rinkėjai žino kandidatų partinę afiliaciją ir implicitiškai balsuoja atsižvelgdami į partiją. Taip vėl patvirtinama, kad nepaisant rinkimų tvarkos svarbiausias kintamasis yra partijų galia.

2.3. MAŽUMŲ ATSTOVAVIMAS IR DŽERIMANDERINGAS

Svarbu, ne tik ką išrenka (individualus atstovavimas *(individual representation)*), bet ir kitas su tuo susiję s dalykas – kaip palengvinti, kad būtų atstovaujama mažumų partijoms ir/arba mažumoms (atstovavimas grupėms *(bloc representation)*). Teoriškai, atrodo, šiam tikslui geriausiai tinka tokie metodai, kaip kumuliatyvusis balsavimas *(cumulative voting)* ir/arba balsavimas taškais *(point voting)* daugiamandatėse apygardose. *Kumuliatyviojo balsavimo* atveju kiekvienas rinkėjas ar rinkėja turi tiek balsų, kiek yra užimtinų vietų, ir gali juos paskirstyti savo nuožiūra, net atiduoti juos visus vienam kandidatui. *Balsuojant taškais,* rinkėjas balsų (taškų) turi daugiau nei yra užimtinų vietų, tad, paskirstydamas kandidatams taškus, gali nustatyti jų eiliškumą. Abu šie būdai panašūs (tik balsavimas taškais sudėtingesnis) ir abu įgalina mažumų rinkėjus sutelkti savo balsus arba taškus ir šitaip pasiekti, kad jiems būtų atstovaujama[7]. Bet tai veikiau neįgyvendinti pasiūlymai. O tikrovėje dažniausiai taikomi du būdai, kuriais užtikrinamas mažumų atstovavimas ar bent susilpninama „daugumos pergalė“, – tai (i) ribotasis balsavimas ir (ii) *ad hoc* apygardų sudarymas.

Prisiminkime: *ribotasis balsavimas* suteikia rinkėjams (daugiamandatėse apygardose) daugiau negu po vieną balsą, bet mažiau balsų, negu yra užimtinų vietų. Ribotasis balsavimas yra iš dalies praktikuojamas Ispanijoje (197 iš 239 senatorių); be to, daug kur rašoma, kad rinkimų į Japonijos Žemuosius Rūmus sistema taip pat yra ribotojo balsavimo atmaina (pvz., Bogdanor and Butler, 1983, p. ix). Bet ar tikrai? Kaip matėme, Japonijos rinkėjas turi vieną ir tik vieną balsą apygardose, kuriose renkama vidutiniškai po keturis narius; laimėtojai – tai tiesiog trys, keturi arba penki kandidatai, surinkę daugiausia balsų (pagal taisyklę „vienas žmogus – vienas balsas“). Dėl to japoniškąją formulę laikyti ribotojo balsavimo atmaina reikštų paneigti pastarojo skiriamąjį bruožą.

Be ribotojo balsavimo tikrąja žodžio prasme yra ir kitas atstovavimo mažumoms užtikrinimo būdas – *ad hoc* apygardų sudarymas, t.y. toks apygardos ribų nubrėžimas, kuriuo sąmoningai sukuriama laiminčioji dauguma. Ši praktika Amerikoje tradiciškai vadinama džeriman-

deringu *(gerrymandering)* (pagal Masačūsetso gubernatorių Gerry'į, kuriam 1812 m. pirmajam šovė į galvą sukta mintis nupiešti salamandros formos apygardą, tuo būdu sutelkiant savo rinkėjus ir išsklaidant oponentus). Privalu aiškiai suvokti, jog džerimanderingas – tai piktnaudžiavimas, gėdingas klastojimas *(rigging)*. Tačiau šį klastojimą teismai Jungtinėse Valstijose įteisino kaip būdą užtikrinti etninį atstovavimą (ypač juodaodžių, taip pat ispanų kilmės gyventojų susitelkimo rajonuose) ir taip suteikė jam legitimumo bei logiško pagrįstumo. Todėl šiuo metu Jungtinėse Valstijose yra rinkiminių apygardų, kurios atrodo tarsi Rorschacho dėmės *(Rorschach blots)*[8].

Esu įsitikinęs, jog kilnių tikslų nedera siekti nedoromis priemonėmis, o manipuliavimas apygardų ribomis dirbtinai ir iš anksto nulemiant laimėtojus labai jau primena apgavystę. Dėl to džerimanderingą laikau nepateisinamu dalyku net tada, kai jis pasitarnauja „pilietinėms teisėms", – ypač dėl to, kad balsavimas taškais, kumuliatyvusis balsavimas arba teisingai suvoktas ir gerai sutvarkytas ribotasis balsavimas padėtų siekti to paties tikslo nesigriebiant piktnaudžiavimo. Žinia, šiems mažumų apsaugos bei atstovavimo būdams reikia daugiamandačių apygardų, o džerimanderingas veiksmingiausias vienmandatėse. Bet jokios aiškios žalos nepadarytų, pvz., net ir trimandačių apygardų, kur rinkėjai turėtų po du kumuliuojamus balsus *(cumulable votes)*, sudarymas tam tikruose rajonuose, kuriuose etninėms mažumoms vis dar atstovaujama nepatenkinamai.

2.4. KODA, SKIRTA JAPONIJAI

Dabar vėl grįžkime prie Japonijos ir klausimo, kaip reikėtų suprasti bei kur priskirti joje iki 1993 m. taikytą rinkimų sistemą. Šia tema leiskite pacituoti Lijphartą ir kitus (Grofman and Lijphart eds., 1986, p. 154—155), kurie, darydami nuorodą į Japoniją ir Ispaniją, rašo:

> Ribotasis balsavimas rengiamas daugiamandatėse apygardose, kur kiekvienas rinkėjas turi mažiau balsų nei yra vietų; kai kiekvienas rinkėjas turi tik vieną balsą [!], ribotąjį balsavimą galima vadinti vienu neperkeliamu balsu *(single non-transferable vote)*. Nugali kandidatai, surinkę daugiausia balsų. Dėl to ribotasis balsavimas labai primena paprastąją daugumą [!]. Jam būdingi ir kai kurie paprastajai daugumai priskiriami esminiai privalumai, ypač ta aplinkybė, kad rinkėjai balsuoja už atskirus kandidatus... Ribotasis balsavimas išties dažnai vadinamas paprastos daugumos metodu

(plurality method)... Mes teikiame pirmenybę griežtesniam paprastos daugumos sistemos apibrėžimui, kuriame pažymima, kad rinkėjas turi tiek balsų, į kiek vietų renkama toje apygardoje [!] ... Pats svarbiausias skirtumas tas, kad ribotasis balsavimas skatina atstovavimą mažumoms, o paprasta dauguma – ne. Šiuo požiūriu ribotasis balsavimas yra panašus į PA. Dėl to būtų tiksliau ribotąjį balsavimą, apimantį ir VNPB *(SNTV)* (vieną neperkeliamą balsą), vadinti ne daugumos sistema, bet pusiau proporcine sistema *(semiproportional system).*

Būsiu visiškai atviras: šito nesugebu suprasti; tą pabrėžia ir manieji šauktukai. Jokiu būdu nepritariu (savo nepritarimą jau esu išsakęs), kad vienas neperkeliamas balsas (VNPB) gali ar turi būti laikomas ribotojo balsavimo atmaina. Taip pat manau, jog visas šis argumentavimas painus ir klaidingas. Bet sutinku, kad japoniškąją sistemą galima priskirti VNPB sistemoms, nes Japonijos rinkėjas išties turi vieną personalizuotą balsą *(single personalized vote),* kurio negalima perkelti. Tačiau kodėl gi Lijphartas ir kt. blaškosi tarp daugumos ir VNPB, interpretuojamos kaip PA?

Mano supratimu, japoniškoji rinkimų sistema neabejotinai yra (buvo) PA sistema, kuri pasižymi personalizuotu balsavimu *(personalized voting)* (taigi yra VNPB sistema) bei mažomis apygardomis (taigi PA yra neproporcingas). Ši sistema proporcinė – pagal manąjį apibrėžimą (*supra* 1.1) – dėl to, kad čia eilės tvarka išrenkami kandidatai, savo apygardose gavę didžiausias dalis (proporcijas) rinkėjų balsų. Bet partijų skaičių ji tikrai riboja, nes jos daugiamandatės apygardos nedidelės. Gal ir norėtųsi jos rezultatą pavadinti „pusiau proporciniu“. Bet toks pavadinimas tik patvirtina bendrą taisyklę, jog PA proporcingumas mažėja mažėjant apygardai.

Komplikacijas, dėl kurių sujauktas Japonijos kazuso supratimas, sukelia ne jos rinkimų sistema, bet (mano manymu) Japonijos partinė sistema ir tai, kaip jos svarbiausiasis veikėjas (LDP) prisitaikė prie VNPB schemos. Norėdamas gauti ir išlaikyti absoliučią vietų parlamente daugumą, LDP turi laimėti vidutiniškai dvi vietas iš keturių. Apskritai VNPB turėtų kliudyti didelėms, bet itin tikti vidutinio dydžio partijoms. Šis sumanymas iš dalies įgyvendintas. Tarkime, keturių mandatų apygardoje (vidutinis dydis) paskutiniojo, ketvirtojo, nugalėtojo balsų norma *(vote cost)* svyruoja ties 20 procentų žyma (o penkiamandatėse apygardose gali smuktelėti iki 15 procentų). Bet minėtąjį sumanymą labai neutralizuoja LDP gebėjimas išvengti dvejopų apskaičiavi-

mo klaidų – ir perteklinio kandidatų iškėlimo *(overnomination)*, kai jų iškeliama per daug ir jie visi pralaimi, ir iškeltų kandidatų stygiaus *(undernomination)*, kai vienam kandidatui skiriama per daug balsų[9]. Šitoks rinkimų sistemos eksploatavimas daro itin neigiamą šalutinį poveikį: tokia tvarka skatina pačių kandidatų varžymąsi, t.y. įnirtingą vidinę kovą tarp tos pačios partijos kandidatų, tuo pačiu ir labai didelį vidinį susipriešinimą partijoje. Dėl to LDP labai susiskaidė grupuotėmis *(fractionalized)* ir įgavo frakcionuotą *(factionalized)* struktūrą: tai ne tiek partija, *turinti* frakcijų *(factions)*, kiek partija, *susidedanti iš* frakcijų[10]. Išties net pats politikos finansavimas (o jis pasidarė be galo brangus) vyksta veik išimtinai frakcijų kanalais ir nukreipiamas tiesiogiai inkumbentams *(incumbents)*[11].

Nors, mano įsitikinimu, Japonijos rinkimų sistemos nederėjo aiškinti taip nenatūraliai, kaip tai daroma literatūroje, vis dėlto ji evoliucionavo ir nebetarnauja jokiam tikslui, bet trūkumų turi daugiau nei privalumų. Japonams labai teisingai patarta jos atsisakyti. Bet ar išmintinga jų naujoji rinkimų sistema, – tai jau kitas klausimas (žr. *infra* 4.4).

PASTABOS

1. Kai partijos decentralizuotos, ši vidinė kova vyksta vietos lygmeniu; kai partijos centralizuotos, dažniausiai sprendžiama nacionaliniu lygmeniu. Tad decentralizuotos partijos subyra, bet tikėtina, kad jose taip pat bus gausu vidinių partinių konfliktų.
2. Literatūra apie pirminius rinkimus stebėtinai skurdi. *Pietų politikoje (Southern Politics)* (1949) ir *Amerikos valstijų politikoje (American State Politics)* (1956) V. O. Key'us labai kritiškai įvertino jiems skirtus darbus. Septintajame dešimtmetyje pirminiai rinkimai vis labiau virto tabu, šią temą mokslininkai vengė nagrinėti. 1968 m. išleistoje *Tarptautinėje socialinių mokslų enciklopedijoje (International Encyclopaedia of the Social Sciences)* net nėra jiems skirto straipsnio!
3. Pažymėtina, kad atvirų sąrašų sistemose galimi skirtingi „atvirumo" laipsniai. Neminint *panachage*, daug kas priklauso (kaip pamatysime vertindami Italijos patirtį) nuo to, kiek preferencijų gali nurodyti rinkėjas. Konkrečiai partijų sąrašuose gali būti nustatytas eiliškumas arba gali būti siūloma nurodyti preferenciją tik vienam kandidatui (vadinamasis *case de tête*), arba visų kandidatų pavardės gali būti išvardytos abėcėlės tvarka.
4. Čia atsirandantys netolygumai išlyginami pasitelkiant jau minėtą papildomo nario sistemą, t.y. skiriant papildomas vietas parlamente partijoms, bet kurios vienos *Land* (regioninės valstijos) apygardose gavusioms daugiau vietų, negu joms atitektų pagal jų surinktą visų balsų dalį. PA ap-

skaičiavimai iki 1985 m. buvo grindžiami D'Hondto algoritmu. Šios sistemos detalių ir vingrybių, kurias tiksliai apibendrino Maxas Kaase (in Lijphart and Grofman, 1984b, p. 157—158), aš neaptariu. Paminėsiu tik, kad 5 procentų *Sperrklausel* nėra taikomas partijoms, kurios bent tris vietas laimi tiesiogiai *(direct seats)*.

5. Tačiau aplinkybė, kad vokiškosios formulės dėka sukuriamos dvi parlamento narių *(MP)* rūšys – išrinktieji apygardose ir išrinktieji pagal partijų sąrašus, nė kiek nelemia jų vaidmens parlamente, nes pirmosios grupės nariai nėra laikomi apygardas aptarnaujančiais nariais *(constituency-serving members)* ir dirba apygardose ne ką daugiau už pagal sąrašus išrinktus atstovus. PA ir daugumos „mišinių" kritinį vertinimą žr. *infra* 4.4.
6. Tiksliau: 1952 m. buvo paskelbtas nutarimas dėl SRP, o 1956 m. – dėl KPD. Komunistai vėl pasirodė kaip DKP ir dalyvavo 1969 m. rinkimuose *Aktion Demokratischer Fortschritt* sudėtyje, bet nesėkmingai. Konstitucinis Teismas daugiau nebesikišo, nepasisakė nei prieš DKP, nei prieš kraštutinių dešiniųjų sąjūdžius – veikiausiai dėl jų nerelevantiškumo *(irrelevance)*.
7. Neminiu ypatingų sutvarkymų, kaip antai mažumų rinkėjams rezervuotų rinkimų apygardų sudarymo, pvz., maorių rinkėjams Naujojoje Zelandijoje (žr.: Lijphart, 1984b, p. 211—213).
8. Pažymėtina, kad „kompiuterių naudojimas manipuliavimą ribomis padarė dar rafinuotesnį ... Vienoje po kitos valstijoje sudarinėjamos keisčiausios formos apygardos ... kurias politikai teisina, o teisėjai patvirtina, iškilmingai giedodami: „vienas asmuo – vienas balsas"" (G. E. Baker, in Grofman and Lijphart eds, 1986, p. 271).
9. Atminkime, kad visa tai buvo iki 1993 m. liepos rinkimų, kai LDP suskilo ir prarado Parlamente (Žemuosiuose Rūmuose) turėtą absoliučią daugumą. Labai tikėtina, kad naujoji rinkimų sistema užbaigs 38 metus nepertrauktą vienos partijos – Liberalų demokratų – valdymą.
10. Aš kritikuoju (Sartori, 1976, p. 76—88) neatsakingą žodžio „frakcija" vartojimą nusakant vidinį partijos pasidalijimą ir siūlau bendrą neutralų terminą „grupuotė" *(„faction")*. Bet čia šis dalykas nėra esminis.
11. Išsamiau tai aiškinu: Sartori (1976) p. 88—93.

3. Rinkimų sistemų svarba

3.1. KIEK JOS YRA SVARBIOS?

Rinkimų sistemų svarba ilgai buvo menkinama. Didžiulė dauguma mokslininkų tvirtino, kad (i) jos nėra nepriklausomas kintamasis ir/ arba (ii) jų poveikis geriausiu atveju neapibrėžtas. Abu teiginiai akivaizdžiai neteisingi.

1958 m. Grummas savąją Duverger dėsnių, apibūdinančių rinkimų sistemų poveikį, apžvalgą užbaigė mintimi, jog „PA veikiau yra partinės sistemos rezultatas nei priežastis“ (p. 375). Ecksteinas 1963 m. pareiškė, esą tikriausiai „rinkimų sistemos tėra gilesnių visuomenės veiksnių išraiška“ (p. 253). Praėjus dvidešimčiai metų Vernonas Bogdanoras vis dar tvirtino, esą „nė vienos teorijos, laikančios rinkimų sistemą pamatiniu priežastiniu partinių sistemų raidos veiksniu, negalima įrodyti“, ir padarė išvadą, kad „rinkimų sistemas privalu vertinti atsižvelgiant į visuomenės istorinę raidą, kuriai, savo ruožtu, milžinišką įtaką daro politiniai pasirinkimai“ (1983, p. 254, 261).

Ką gi, ginčuose dėl priežastingumo nėra nieko, kas neturėtų priežasties: visa kas turi kokią nors priežastį, bet šios priežasties padarinys taip pat yra kurio nors kito dalyko priežastis. Todėl tvirtinimas, esą rinkimų sistemos yra „sąlygotos“, nereiškia, jog kaip tik šioje vietoje nutrūksta priežastingumo grandinė. Veikiau darytina prielaida, kad kartą atsiradusios rinkimų sistemos tampa sąlygojančiais veiksniais, sukeliančiais savo ruožtu padarinio padarinius. Išties, jei rinkimų sistemos nieko nereikštų, kurių gi galų politikai taip įnirtingai dėl jų kautųsi? Ir kodėl reformatoriai taip atkakliai kovoja, kad jas pakeistų? Daug triukšmo dėl nieko?

Dar tvirtinama, kad net pripažįstant rinkimų sistemų svarbą jų vis tiek negalima „sąmoningai konstruoti ir laisvai keisti“, o kalbos apie jas „apgaulingai tikina esant pasirinkimo laisvę, kurios iš tikrųjų nėra“ (Nohlen, 1984b, p. 217; žr. taip pat: Katz, 1980, p. 123). Pagrįsdami savo poziciją, Nohlenas ir kiti apsiriboja tik Europa po Antrojo Pasaulinio karo, visiškai sumenkina reikšmingus pokyčius, turinčius ryšio su

PA, o savo bylą laimi įrodę, jog per šį laikotarpį mažoritarinės sistemos ir liko mažoritarinės, ir tik Prancūzija perėjo nuo PA prie dvipakopio balsavimo balsų daugumos sistemos *(double ballot plurality system)*. Bet šie įrodymai tikrai nepakankami ir silpni. Ką rodo ankstesnieji laikotarpiai? O kitos pasaulio dalys? Bet kuriuo atveju vien devintojo dešimtmečio įvykių pakaktų „jokio pasirinkimo" tezei sudaužyti į šipulius. Žlugus komunizmui, subyrėjus Sovietų Sąjungai ir Jugoslavijai, Afrikos šalims vis labiau – tegu ir nenoriai – priimant formaliai demokratiškus rinkimus, visame pasaulyje atsirandant naujoms (tegu ir mažutėlėms) valstybėms, šiandien regime kur kas daugiau tuščioje vietoje *per force* pasirinkimą darančių naujų darinių nei tie 17 atvejų, kuriais savo poziciją grindžia Nohlenas. Pagaliau paskutinį smūgį nekintamumo tezei sudavė 1993 m. radikalios permainos Italijoje – precedento neturintis šuolis nuo PA atgal prie vieno rato daugumos sistemos *(plurality single ballot system)*[1].

Žinia, keistis persitvarkant visuomet sunku. Kartą nustačius rinkimų tvarką, tie, kam ji naudinga, gina įtvirtintus savuosius interesus ir visaip stengiasi, kad ir toliau būtų žaidžiama pagal jiems žinomas taisykles. Bet faktas lieka faktu: rinkimų sistemos išties yra konstruojamos ir/arba įvairiai modifikuojamos daugelyje šių dienų pasaulio kraštų. Tad permainų laikais pats opiausias klausimas yra toks: kad ir ką keitėjai norėtų pakeisti, ar jie žino, kaip tai daryti? O apsiribojant nagrinėjama tema ir susiaurinant klausimą: kur ir kaip šių dienų rinkimų sistemų kūrėjai (arba perdarinėtojai) ieško įkvėpimo? Dirsčiodami į savųjų visuomenių lūžių struktūrą *(cleavage structure)*? Braudamiesi į savosios istorijos veiksnių gelmes? Aišku, ne. Visur pasaulyje rinkimų sistemų kūrėjai peržvelgia jau esančias sistemas, šiek tiek pasikonsultuoja su apsišaukėliais specialistais ir galų gale pasirenka tą sistemą, kurią mano duosiant didžiausią tiesioginę naudą jiems patiems, – kartu garsiai šlovindami istoriją, socialinius veiksnius bei taurias tradicijas.

Mokslininkai beveik negali paveikti politikų egoizmo – nebent parodyti, jog šis yra arba gali būti neteisingai suvoktas. Bet iš mokslininkų laukiama ir reikalaujama svarių patarimų – nepaisant to, ar į juos įsiklausoma. Čia ir yra šuo pakastas: ar dabarties politologai sugeba protingai patarti? Sprendžiant iš ką tik trumpai apžvelgtų pažiūrų, atsakymas turėtų būti neigiamas. Specialistų, ilgai tarusių, jog rinkimų sistemos negali nieko lemti (nes negali sąlygoti, bet pačios yra sąlygojamos politikos) arba jų neįmanoma pakeisti („jokio pasirinkimo" tezė), bei (užvis bjauriausia) išpažinusių nepajudinamą maksimą, esą jų poveikio neįmanoma bent kiek tiksliau ar patikimiau numatyti, – specia-

listų, ilgai puoselėjusių šitokias pažiūras, arsenale nedaug gali būti likę duotinų patarimų. Manau, jog mūsų tariamiems rinkimų žinovams iš tikrųjų nepavyko sukaupti žinių, kurių iš jų reikalaujama, o didžiuma jų konsultacijų – prastos ar tiesiog neteisingos. Tai aš ir ketinu įrodyti, iš pradžių parodydamas, jog (priešingai vyraujančiai nuomonei) rinkimų sistemų padarinius įmanoma tiksliai numatyti ir apspręsti.

3.2. RINKIMŲ SISTEMŲ PADARINIAI: DISKUSIJA

Ką gi iš tikrųjų veikia rinkimų sistemos, t.y. kokį ir kam jos daro poveikį? Kad ir kas sąlygotų jas, – ką gi sąlygoja jos? Duverger, pirmasis šiuos klausimus iškėlęs autorius, suformulavo du dėsnius: pirma, „Vieno rato paprastosios daugumos sistema veda į partinį dualizmą *(party dualism)*"; antra, „Dvipakopio balsavimo daugumos sistema ir proporcinis atstovavimas veda į daugiapartiškumą *(multipartism)*" (1954, p. 247, 269)[2]. Tiesa, savųjų apibendrinimų Duverger nevadino „dėsniais" (bet formulėmis arba schemomis). Tačiau jie išgarsėjo kaip Duverger dėsniai ir (kad ir kaip būtų vadinami) būtent tokie jie ir yra. Taip pat tegu bus aišku iš pat pradžių, jog antrasis Duverger dėsnis implikuoja PA „multiplikacinį poveikį" *(multiplying effects)* (žr.: Duverger 1954, p. 279, 281, 282). Vadinasi, iš esmės Duverger formuluoja du dėsnius. Pirmasis teigia, kad daugumos (mažoritarinės) sistemos veda į partinį dualizmą. Antrasis tvirtina, jog PA veda į daugiapartiškumą, t.y. jis turi multiplikacinį poveikį[3].

Duverger formules bei jų įrodymus buvo lengva sumalti į miltus. Pirma, Duverger manymu, priežastinį ryšį galima kildinti iš koreliacijos; kitaip tariant, jis neįžvelgia skirtumo tarp „yra priežastis" ir „susijęs su". Antra, priežastinį ryšį įmanoma verifikuoti, jeigu ir tik jeigu aiškiai apibrėžiama ir priežastis, ir padarinys, bet pirmajame Duverger dėsnyje padarinys (partinis dualizmas) stokoja pagrindimo, o antrajame padarinys (daugiapartiškumas) dar ir pernelyg nekonkretus. Tad svarbiausia – dėsniuose, postuluojančiuose poveikį partijų skaičiui, privalu nustatyti, *kaip šis skaičius apibrėžiamas*. Tačiau Duverger visai nesilaiko kokios nors vienos skaičiavimo taisyklės. Čia jis už gryną pinigą priima ir skaičiuoja visas partijas; kitąkart kai kurias partijas atmeta kaip vietines *(local)*, pusiau partijas *(half-parties)* arba neva vienadienes *(presumably ephemeral)*. Taigi: numanomojo priežastinio veiksnio poveikis taip ir nėra pagrindžiamas, dėl to Duverger labai jau nesunkiai geba pritempti įrodymus. Bet net ir tai negelbsti jo dėsnių nuo nemalonių išimčių.

Duverger dėsnius lengva sumalti į miltus (tokia dalia ištinka daugelį pirmųjų bandymų), bet vargu ar dėl to reikia liautis bandžius. Vis dėlto didžioji dauguma mokslininkų pasitenkina parodę, jog Duverger klydo[4]. Rinkimų sistemomis vėl susidomėta devintajame dešimtmetyje, ypač atkakliai skatinant Lijphartui[5]. Nors ir atgijo susidomėjimas, šią mokslo sritį dar ir šiandien šiaip jau tenkina išvada, jog „santykiai tarp rinkimų sistemų, partinių sistemų ir socialinės kaitos ... nėra tokie, kuriuos galima apibendrinti moksliniais dėsniais ... Rinkimų sistemų ir partinių sistemų lyginamieji tyrimai veikiau naudingesni atskleidžiant tai, kas unikalu ... negu darant apibendrinimus..." (Bogdanor and Butler, 1983, p. 261). Tad specialistai vis dar laikosi nuomonės (ji vyrauja), jog svarių lyginamųjų apibendrinimų suformuluoti neįmanoma.

Nejaugi? Nagi pabandykime dar kartą[6]. Ir pradėkime iš pradžių, t.y. apibrėžkime dėsnio sampratą.

Socialiniuose moksluose „dėsniai" – tai apibendrinimai, pasižymintys aiškinamąja galia numatyti dėsningumą. „Aiškinamosios galios" momentas yra lemiantis, nes pagrindžia skirtumą tarp mokslo ir statistinių dėsnių. Pastarieji kiekybiškai apibūdina nustatytus pasikartojimus, bet aiškinamosios galios neturi. Žinojimas, jog vidutinė žmogaus gyvenimo trukmė yra, tarkime, septyniasdešimt metų, dar nieko nepaaiškina. O aiškinamąją galią apibūdinanti bendra taisyklė teigia, kad aiškinamoji galia tuo didesnė, kuo tiksliau dėsnis formuluoja priežasties—padarinio ryšį. Vadinasi, visų svarbiausia tai, kad dėsnis turi konstatuoti daugiau negu tik dėsningumą ir negali būti tapatus paprastam apibendrinimui. Maža to: kadangi dėsnis galioja tik tol, kol nėra iškreiptas, jį privalu suformuluoti tokiu būdu, kuris įgalintų jį (dėsnį) patvirtinti arba paneigti empiriškai. Galiausiai dėsniai vienas nuo kito esmingai skiriasi pagal tai, ar jie numato pavienius atvejus, ar tik atvejų rūšis; ir nereikia nė sakyti, jog pirmieji dėsniai vertingesni už antruosius.

Toliau: dauguma socialinių mokslų dėsnių pavienių atvejų nenumato. Bet, atrodo, rinkimų sistemų (priežasties) įtakos partijų skaičiui (padariniui) dėsniai kaip tiki tam ir skirti, t.y. kad tiktų *visiems* ir *kiekvienam* rinkimų atvejui. O jei taip, mūsų dėsnius tikrinti pagal dažnumo ir koreliacijos koeficientus neteisinga. Statistinė patikra tinka dėsniams, taikytiniems atvejų rūšims, bet turi tik pagalbinę vertę, kai dėsnio paskirtis – numatyti pavienes baigmes. O tai reiškia, kad čia tikrinamos *išimtys*, kitaip tariant, atvejai, kurių taisyklė neapima, kurie yra išimtys iš taisyklės. Pavyzdžiui, Douglas Rae pirmąjį Duverger dėsnį (nusakantį mažoritarinių sistemų padarinius) tikrina koreliacijos požiūriu ir prieina prie išvados, kad „iš... 107 atvejų 89,7% patenka, kaip numa-

tyta, į asociacijos *(association)* kategorijas"; Rae pastebi, jog tai „rodo esant šiek tiek silpnesnį ryšį, nei leistų tikėtis terminas „sociologinis dėsnis", bet vis dėlto stipria sąsają *(association)*" (1971, p. 94). Sąsaja išties stipri; bet ji nepadeda nustatyti, ar tikrai turime reikalą su dėsniu ir ar jis silpnas, ar ne. Tad būtent Rae nuojauta (o ne jo metodologija) tiesiogiai ir teisingai skatina tirti šį dalyką remiantis „išimtiniais atvejais". Belieka klausimas, ką su tomis išimtimis daryti.

Be abejo, jeigu dėsnis laikomas *deterministiniu* (tai reiškia, kad jeigu žinoma priežastis, žinomas ir padarinys – taigi jis žinomas ir užtikrintas *ex ante*), tuomet dėsniui paneigti pakanka net vienos vienintelės išimties. Bet socialinių mokslų dėsniai negali būti ir niekuomet nebūna deterministiniai[7], todėl tam tikrus nuokrypius jie gali atlaikyti. Bet net kai išimtys (jeigu tai iš tikrųjų išimtys) *eo ipso* nepaneigia nedeterministinio dėsnio, ir tokiais atvejais jos visuomet kelia problemas bei užduoda galvosūkius. Išspręsti galvosūkį galima kuriuo nors vienu iš dviejų būdų: arba įtraukiant būtiną sąlygą, apribojančią dėsnio taikomumą (o jei taip, išimties nebelieka), arba inkorporuojant išimtį (išimtis) į performuluotą dėsnį. Aš siūlau daryti būtent šitaip, o atėjus metui paaiškinsiu abi strategijas. Bet tarkime, kad nei viena, nei kita strategija nepadeda, kad išimtys lieka. Tik tada, manau, *ad hoc* sumetimai teikia pagrindą tvirtinti, jog vienokios ar kitokios išimtys dėsnį susilpnina, bet toli gražu ne iškraipo.

3.3. DAR KARTĄ APIE RINKIMŲ SISTEMŲ ĮTAKĄ

Rinkimų sistema daro dvejopą poveikį: vienokį – rinkėjui, kitokį – partijų skaičiui. Šiuos poveikius privalu vertinti atskirai, kadangi partijų skaičius priklauso ne vien tik nuo rinkėjų elgesio, bet dar ir nuo to, kaip jų balsai paverčiami vietomis parlamente[8]. Poveikis rinkėjams paprastai apibūdinamas kaip ribojantis *(restraining)*, manipuliacinis *(manipulative)*, varžantis *(constraining)* arba net prievartinis *(coercive)*. Sustokime prie *varžančio poveikio* ir pažymėkime, kad šis poveikis svyruoja nuo stipriai varžančio (mažoritarinių sistemų atveju) iki visiškai nevaržančio (grynojo PA atveju). Pastaruoju atveju rinkimų sistema paprasčiausiai nedaro jokio poveikio, – ir kalba baigta.

O kalbant apie rinkimų sistemos poveikį partijų skaičiui, šį poveikį geriausia vadinti *redukciniu poveikiu*, nes arba sumažinamas partijų kiekis, arba rinkimų sistema pasirodo esanti neveiksminga. (Kaip pamatysime, multiplikacinio poveikio nebūna.) O tasai mažinimas taip pat svyruoja nuo stipraus iki silpno. Bet čia turime stabtelėti ir iš anksto

susitarti dėl vieno dalyko: *kaip reikia skaičiuoti partijas*. Juk už gryną pinigą priimti ir skaičiuoti visas partijas, kokios tik atsiranda bet kurioje konkrečioje partinėje sistemoje, būtų visiška klaida.

Lyg ir autoritetingame šaltinyje postringaujama apie rinkimų reformą, remiantis tokiais (partijų) skaičiais: „Partijų sąrašų šalys: Italija – 15; Izraelis – 12; Švedija – 7; Vokietija – 6; įvairios sistemos: Airija (VPB) – 6; Japonija – 6; Prancūzija – 4; Australija (AB) – 3; paprastosios daugumos šalys: Indija – 16; Britanija – 8; Kanada – 4; Jungtinės Valstijos – 2“[9]. Tai štai: šie skaičiai daugiau negu beprasmiai, kadangi paneigia pačią galimybę identifikuoti skirtingą partinių sistemų prigimtį bei suprasti, kas jas sąlygoja. Jeigu Britanijoje yra aštuonios partijos, tai iš kur dar atsiranda kvailių, išpažįstančių dvipartinės sistemos idėją? Jeigu Italijoje su jos PA yra 15 partijų, o Indijoje, kur finišą pasiekia pirmasis, – 16, tai ko dar sukti galvą dėl rinkimų sistemų? Ką gi, tiems, kam tai rūpi, yra arba turėtų būti aišku, jog tokie duomenys, kaip ką tik pateiktieji, nieko nesako ir neišvengiamai gimdo nesąmonę. Reikalas tas, kad iš tikrųjų kiekvienoje valstybėje esama nerelevantinių *(irrelevant)*, nereikšmingų partijų, kurios gali atsirasti ar išnykti nė nepastebėtos. Nėra Britanijoje aštuonių įtakingų partijų, Italijoje nėra 15, nei Airijoje ar Vokietijoje – šešių. Tad kaip, pagal kokius kriterijus mums atrinkti *relevantines partijas* – partijas, lemiančias partinės sistemos pobūdį? Tam reikalui esu pasiūlęs dvi toliau aprašomas skaičiavimo taisykles.

„*1 taisyklė*. Antraeilę partiją *(minor party)* galima atmesti kaip nerelevantinę, jeigu ji nuolat lieka nereikalinga – ta prasme, kad jos niekuomet nei prireikia, nei ji panaudojama kokiai nors tikėtinai koalicinei daugumai. Priešingai, kad ir kokia maža būtų antraeilė partija, ją privalu skaičiuoti, jei jos pozicija nuolat arba tam tikru momentu lemia bent vieną iš galimų vyriausybinių daugumų.“ Bet ši taisyklė taikytina tik valdžios orientacijos *(governing oriented)* ir/arba kitoms koalicijos partnerėms ideologiškai priimtinoms partijoms. Tad opozicinės orientacijos *(opposition-oriented)* arba ideologiškai nesuderinamoms partijoms reikia kitos, pagalbinės ir platesnės, taisyklės. „*2 taisyklė*. Partija laikytina relevantine, jeigu jos buvimas arba atsiradimas paveikia vyriausybinės orientacijos partijų partinės konkurencijos taktiką, o ypač tada, kai pakeičia šios konkurencijos kryptį ... arba kairėn, arba dešinėn, arba į abi puses“ (Sartori, 1976, p. 122—123). Tad, trumpai tariant, relevantinės partijos turi turėti arba *koalicijos potencialą (coalition potential)*, kaip numato 1 taisyklė, arba *šantažo potencialą (blackmail potential)*, kaip numato 2 taisyklė. Partijos, neturinčios nei vieno, nei kito, yra nerelevantinės ir neskaičiuotinos[10].

Nevertėtų nė sakyti (bet gal jau geriau pasakyti), jog nurodytosios skaičiavimo taisyklės taikytinos (ir sumanytos) parlamentinėms sistemoms. Taip yra todėl, kad būtent parlamentinėse sistemose (ne prezidentinėse sistemose) vyriausybės atspindi parlamentų daugumas, o „valdymo funkcija" tampa labai priklausoma nuo to, kiek partijų patenka į vyriausybę. Tai nereiškia, kad prezidentinėse sistemose relevantinių partijų skaičius jau nėra svarbus. Aš, pavyzdžiui, įrodinėsiu (*infra* 11.2), kad prezidentizmas gali būti sėkmingesnis tada, kai partijų mažai, o ne kai jų daug. Tačiau skaičiavimo kriterijus šiuokart būtina performuluoti, kad jie būtų ne tokie griežti, nes čia iš tikrųjų reikšmingos yra partijos, nors kiek galinčios padėti arba vykdyti obstrukciją *(obstruction)* per prezidento rinkimus bei lemiančios, ar jis turės (arba neturės) daugumos paramą įstatymų leidybos asamblėjose.

Mano siūlomos skaičiavimo taisyklės turi dvi reikšmingas kiekybines-matematines alternatyvas. Viena – tai Douglo Rae (1971, p. 53—58 ir *passim*) išvestas „frakcionalizacijos indeksas" *(index of fractionalization)*, arba F indeksas; kita – Taagepera'os ir Shugarto (1989, p. 77—91) sugalvotas „efektyvaus partijų skaičiaus" *(effective number of parties)* matas. Rae'aus indeksas parodo bet kurių dviejų parlamento narių (jei kalbama apie parlamentą) priklausymo skirtingoms partijoms tikimybę, jis kinta nuo nulio (visiška koncentracija; yra tik viena partija) iki maksimumo – vieneto (tiek partijų, kiek yra vietų) ir iš esmės nustato partijų skaičių pagal jų dydį. Šio mato techninis trūkumas tas, kad pagal jį didesniosios partijos pernelyg sureikšminamos, o mažesniosios – per anksti nurašomos. Jo esminiai trūkumai – jis nepaiso nei partijų „pozicinio vertingumo" *(position values)*, nei jų „lūžių skirtumų" *(cleavage differences)*[11].

Taagepera'os ir Shugarto „efektyvaus partijų skaičiaus" matas paprastesnis. Mums reikia, sako jie, „partijų skaičiaus operacionalaus apibrėžimo, kuris priklausytų tik nuo balsų dalies ir nuo nieko daugiau"; jie apskaičiuoja partijų „santykinius dydžius", leisdami balsų dalims „pačioms lemti jų svorį" (pvz., partijų, gavusių 40 procentų balsų, ir svoris yra 0,40, tad jos įverčio reikšmė yra 0,40x0,40=0,16), o užbaigia indeksu (Herfindahlio—Hirschmano, trumpiau HH, koncentracijos indeksu *(concentration index)*), kuris gaunamas sudėjus visų partijų surinktų balsų įverčių reikšmes (1989, p. 78—79). Nors Taagepera'os—Shugarto metodas skiriasi nuo Rae'aus, abu jie teikia (tuo pačiu ir praranda) maždaug tiek pat informacijos. Išties, kaip pripažįsta patys autoriai, „iš HH koncentracijos indekso kyla ir ... Rae'aus frakcionalizacijos indeksas" (*loc. cit.*, p. 80).

Ar frakcionalizacijos ir/arba koncentracijos matai atstoja manąsias skaičiavimo taisykles? Rae'aus indeksas tikrai verčia visus specialistus tapti užkietėjusiais kompiuterių entuziastais. Mums nieko nereikia daryti – F indeksas pateikia skaitmenines reikšmes, kurios atleidžia nuo poreikio suvokti esmę ir jį atmeta. Dar gražiau: galvojama, jog skaičių precizija visuomet yra pranašesnė už vadinamąjį kokybinį žinojimą. Suprantama, tokioms sirenoms atsispirti sunku. Ir vis dėlto aš spiriuosi. Sutinku, kad tęstiniai partijų dydžių matavimai suteikia naudingos informacijos, kurios manosios skaičiavimo taisyklės negali duoti[12]. Tačiau manieji kriterijai atsižvelgia į kitus aspektus – visų pirma į partijų *pozicinį vertingumą*. Antai Rae'aus matavimuose beveik pradingsta tokios partijos kaip Vokietijos liberalai (6 procentų lygmuo), Italijos respublikonai (3 procentų lygmuo) arba Izraelio smulkios, susiskaidžiusios religinės partijos, nors jos dėl savo centrinės pozicijos neabejotinai yra relevantinės sistemos požiūriu *(systemically relevant)*. Antra, manieji kriterijai taip pat įžvelgia lūžio skirtumą tarp *vidinio rato partijų (in-parties)* ir *užribio partijų (out-parties)*, kitaip tariant, tarp koalicijai tinkančių *(coalition-available)* (santykinai artimų) ir koalicijai netinkančių *(coalition-excluded)* (tolimų ir/arba antisisteminių *(anti-system)*) partijų; šis skirtumas savo ruožtu rodo, ar turime reikalą su nepoliarizuota *(non-polarized)*, ar, priešingai, su poliarizuota fragmentacija *(polarized fragmentation)*, – šiam skirtumui ir F, ir HH indeksai yra nuostabiai abejingi. Dar pridurkime, kad tada, kai itin svarbu, jog tam tikri dalykai (kaip antai balsavimas bei partijos) būtų lengvai suprantami, matematines formules lydintis visuminis konkretumo praradimas yra labai rimta yda. Aišku, manasis konkretumas kiek laisvokas ir impresionistinis; bet jis negali klaidinti taip, kaip matematinė precizija, kuri labai jau dažnai pasirodo esanti netikra, matų sistemos sufabrikuota (žr., pvz., Vanhanen, 1990).

Kad ir kaip ten būtų, manieji kriterijai įvertina partijų *sisteminį relevantiškumą (systemic relevance)*; Rae (bei kitų) indeksai – ne. Tad kaip galima manyti, esą pastarieji – pirmųjų pakaitalai? Kol nesibaigs šis ginčas, tebus aišku, jog „dėsniuose", kuriuos netrukus pateiksiu, nuorodos į dvipartines, tripartines, keturpartines, penkiapartines ir daugiau nei penkių partijų sistemas taikytinos tik „relevantinėms partijoms", atrinktoms remiantis manosiomis skaičiavimo taisyklėmis.

Vėl grįžę prie dėstymo sekos, pradėkime nuo pagrindinio mažoritarinių rinkimų sistemų atvejo – daugumos vienmandatėse apygardose sistemos. Čia rinkėjų pasirinkimas suvaržytas ir apsiriboja lyderiais (ne-

bent rinkėjai pageidautų, kad jų balsai pradingtų). Taigi iš tikrųjų „pirmojo pasiekusiojo finišą sistema“ sukuria – apygarda po apygardos – dviejų partijų (arba dviejų kandidatų) varžybas. Bet jei rinkėjas įspraudžiamas tarp dviejų pasirinkimų *ten, kur jis balsuoja,* tai bent jau nereiškia, kad būtinai atitinkamai sumažėja ir bendras nacionalinių partijų skaičius. Ribojantis poveikis rinkėjui ir redukcinis poveikis bendram partijų skaičiui nėra vienas ir tas pat. Priežastis (verta pakartoti) paprasta: rinkėjas yra varžomas apygardoje. Dėl to nei paprastos daugumos, nei jokia kita mažoritarinė sistema negali sumažinti relevantinių nacionalinių partijų skaičiaus iki dviejų, nebent visose apygardose pagrindinės varžovės būtų tos pačios dvi partijos. Tad problema čia yra štai tokia: kaip vietinis dvipartiškumas *(two-partism)* tampa visos valstybės dvipartiškumu? Aišku, jog argumentas, esą rinkimai, kuriuose lemia dauguma, „veda“ į dvipartinę sistemą, kol kas ignoravo vieną *būtiną sąlygą*. O ši trūkstamoji sąlyga, veiksnys arba kintamasis – pati partinė sistema.

Įtaką rinkėjui daro ne tik rinkimų sistema, bet ir partinė sistema; tad argumentas, taikytinas pirmajai, lygiai taip pat taikytinas ir pastarajai. Jau esame pažymėję, kad rinkimų sistemos yra nevienodai varžančios (rinkėjų atžvilgiu) ir nevienodai redukcinės (partijų atžvilgiu). Abiem požiūriais rinkimų sistemas galima skirstyti į „stiprias“ (labai efektyvias) ir „silpnas“[13]. Panašiai ir partines sistemas taip pat galima dichotomiškai skirstyti į stiprias ir silpnas, nelygu, ar jos, kaip sistemos, yra struktūruotos ar nestruktūruotos. Tad reikalas tas, jog rinkimų sistemų poveikio negalima teisingai įvertinti, drauge nevertinant partinės sistemos kaip tokios manipuliacinių bei kreipiamųjų savybių.

Dabar viskas priklauso nuo to, kokią prasmę suteikiame „struktūruotai sistemai“, taigi ir nuo to, kokios sąlygos lemia stiprią, t.y. tvirtai struktūruotą, partinę sistemą. Kol rinkėjas balsuoja už vietinę įžymybę ar kokį nors vietinį vaduką *(personalismo,* kuris, sakoma, yra būdingas Lotynų Amerikai), partijos tėra mažai ką reiškiantys (jei apskritai ką nors reiškiantys) pavadinimai. Tad kol dominuoja šios sąlygos, partinė sistema yra nestruktūruota. Bet kai rinkėjai labiau prisirišę prie partijos nei prie įžymybių ar vadukų, kai jaučia ryšį su abstrakčiu partijos vaizdiniu, nuo tos akimirkos jau ne atskiras šulas ar lyderis „išrenka“ partiją, bet partija „išrenka“ asmenį, t.y. duoda jam postą. Tokiam procesui rutuliojantis, būtent partinė sistema imama laikyti natūralia politinę visuomenę *(political society) kreipiančia sistema (channelling system).* O kai elektoratas ima laikyti savaime suprantamu tam tikrą politinių kanalų bei alternatyvų tinklą taip, kaip vairuotojai kaip savaime supran-

tamą priima greitkelių tinklą, tada partinė sistema, kaip sistema, yra pasiekusi struktūrinės konsolidacijos *(structural consolidation)* stadiją.

Kaip susiformuoja struktūruota partinė sistema – sudėtingas klausimas, kurio čia negalime aptarinėti (žr.: Sartori, 1968a, p. 288—297). Leiskite tik pažymėti, kad rinkėjas negali identifikuotis su abstrakčiu partijos vaizdiniu tol, kol to vaizdinio nėra, kitaip tariant, kol jis arba ji turi reikalą tik su įžymybių partijomis. Tuo pačiu rinkėjas arba rinkėja negali suvokti partijos kaip abstraktaus vieneto tol, kol neįgyja gebėjimo abstrahuoti, o tai savo ruožtu reiškia raštingumą. Išplitusio neraštingumo sąlygomis partinės sistemos struktūrinė konsolidacija vargu ar įmanoma (nebent ji įvyktų etniniu arba religiniu pagrindu)[14]. Konkrečiai ir trumpai tariant, struktūruotą partinę sistemą „matome" tuomet, kai organizuotos masinės partijos išstumia ir dideliu mastu pakeičia įžymybių partijas[15].

Taigi nagrinėjamą problemą galima performuluoti šitaip: daugumos sistemos nedaro jokios įtakos (už apygardos ribų) tol, kol partinė sistema, atsirandant masinėms partijoms arba reaguodama į jų atsiradimą, netampa struktūruota. Iš to seka svarbi išvada, jog mus šiuo klausimu ilgai klaidino tai, jog būdavo remiamasi įrodymais, kurių negalima pagrįsti. Daugumos sistemų redukcinį poveikį neigiantys autoriai beveik visi kaip vienas nurodo nestruktūruotas partines sistemas, šitaip mesdami „dėsniui" iššūkį tose situacijose, kurioms šis dėsnis netaikytinas[16].

Galiausiai reikia paaiškinti dar vieną dalyką. Kadangi tvirtinama, kad daugumos sistemos skatina dvipartinių sistemų atsiradimą, kaip reikėtų pastarąsias apibrėžti? Neužmirškime: dėsnis nieko nevertas, jeigu jo numatomi padariniai nėra tiksliai apibrėžti. O šiam tikslui miglota Duverger „partinio dualizmo" idėja tikrai nepasitarnaus. Kada du iš tikrųjų yra du? Čia manąsias skaičiavimo taisykles (sukurtas daugiapartiškumui apskritai) reikia šiek tiek patobulinti.

Pradėkime išvardydami tipiškas valstybes, kurios paprastai vadinamos dvipartinėmis; tai Jungtinės Valstijos, Anglija, Naujoji Zelandija, Australija ir Kanada[17]. Iš šių šalių tik Jungtinėse Valstijose nerasime didesnių „trečiųjų partijų", kurios nuolat dalyvautų rinkimuose. Anglijoje trečioji partija yra Liberalų (įvairiai persigrupuojanti bei persivardijanti), gaunanti nuo 10 net iki 25 procentų visų balsų. Yra manoma, kad Naujoji Zelandija – tai grynojo dvipartiškumo *(pure two-party)* pavyzdys, bet vis dėlto ir čia yra Socialinio pasitikėjimo partija, daugiau nei tris dešimtmečius gaunanti nuo 6 iki 20 procentų balsų. Žinoma, kad Australija – tai anomalija, nes jos tariamai dvipartinėje siste-

moje viena partija iš tikrųjų yra dviejų – Liberalų ir Agrarinės – partijų simbiozė. Tačiau šiose trijose valstybėse „trečiosios partijos" gauna balsų, bet beveik niekada – vietų; o jei ir gauna kaip antai Anglijoje, tai jų atstovavimas parlamente yra per menkas, kad pridarytų žalos. Užtat Kanadoje tikrai yra viena, o kartkartėmis net dvi „trečiosios partijos", gebančios pasiekti tokį atstovavimą parlamente, jog Kanados kabinetai *(cabinets)* dažnai virsta mažumos vyriausybėmis[18]. Visa tai turint galvoje, kuo gi Australija skiriasi nuo Vokietijos tripartinio formato? Ir kodėl Kanada paprastai yra laikoma dvipartine valstybe?

Kad į tai atsakytume, privalome skirti dvipartiškumą, kaip formatą, nuo jo mechanikos (arba funkcinių savybių) bei pripažinti, kad apibrėžiant šią kategoriją nepakanka remtis vien partijų skaičiumi (Sartori, 1976, p. 185—192). Mano supratimu (ir nesitenkinant formatu), dvipartinę *sistemą* apibūdina trys bruožai: (i) ilgą laiką dvi partijos nuolat aplenkia visas kitas tokia aiškia persvara, kad (ii) bet kuri iš jų gali varžytis dėl absoliučios vietų daugumos ir dėl to gali pagrįstai tikėtis pakeisti kitą valdžioje; be to, (iii) kai valdo, tai kiekviena iš jų valdo viena. Tačiau Australija ir Kanada šio apibrėžimo vis dar neatitinka. Kad šios dvi šalys, kaip, matyt, reikalauja *consensus scholarum,* būtų įtrauktos į sąrašą, antrąjį ir trečiąjį bruožus reikia sušvelninti štai taip: absoliučios vietų daugumos neužsitikrinusi nugalėtoja, užuot sutikusi įeiti į koalicinę vyriausybę, renkasi vienpartinę mažumos vyriausybę (Kanada), o nuolatinis dviejų partijų junginys (kaip Australijoje) laikomas vienos partijos atitikmeniu ir traktuojamas kaip viena partija.

Žinoma, ir vėl reikia turėti galvoje, kad tai, kas pasakyta, taikytina parlamentinėms sistemoms (prezidentines sistemas aptarti reikia atskirai). Be to, čia mus domina formatas, o ne mechanika, t.y. dvipartiškumo sisteminių ir funkcinių savybių visuma.

Tad padarykime išlygą, kad dvipartinį *formatą* apibūdina *dvi relevantinės partijos*, kurių kiekviena, nepriklausomai nuo trečiųjų partijų, valdo viena (ne koalicijoje). Šioje išlygoje praleidžiamas (aukščiau nurodytas) valdymo pakaitomis reikalavimas, o tai leidžia įtraukti Airiją. Bet Airijoje naudojamas VPB, vienas perkeliamas balsas, o tai grynai proporcinė sistema. Be to, yra ir daugiau PA valstybių, kurios yra (arba buvo) dvipartinės, – tai Malta ir Austrija. Net jeigu (kaip aš kol kas darau) paliksime nuošaly PA grindžiamas dvipartines prezidentines sistemas Lotynų Amerikoje, jau matome, jog be naujų išlygų negalima patvirtinti, nei kad daugumos sistemos sąlygoja (yra linkusios sąlygoti) dvipartiškumą, nei kad jos kaip nors tvirtai koreliuoja.

3.4. „DĖSNIAI“

Dabar jau esame pasirengę paklausti: ar rinkimų sistemų įtaka gali būti apibendrinta kaip dėsnis? Iš pradžios leiskite pasiūlyti veikiau aprašomųjų taisyklių rinkinį[19].

1 taisyklė. Daugumos sistema savaime negali sukurti dvipartinio formato (koks jis buvo apibrėžtas) visos valstybės mastu, tačiau bet kokiomis aplinkybėmis padeda *palaikyti* jau esantį. Tad jei dvipartinis formatas kartą susiformavo, daugumos sistema veikia kaip stabdis ir turi įšaldantį poveikį *(freezing effect)*.

2 taisyklė. Daugumos sistema ilgainiui *sukuria* dvipartinį formatą (bet ne įamžina tas pačias partijas), jeigu tenkinamos dvi sąlygos: pirma, partinė sistema yra struktūruota; antra, tas elektoratas, kuris atsparus bet kokiam spaudimui, kurį jam gali daryti rinkimų sistema, yra išsibarstęs po apygardas tokiomis proporcijomis, kurių nepakanka daugumai gauti.

3 taisyklė. Atvirkščiai, kad ir kokia būtų rinkimų sistema, dvipartinis formatas *neįmanomas*, jeigu rasinės, kalbinės, ideologiškai susvetimėjusios, vieno klausimo *(single-issue)* ar kitokios nepalenkiamos mažumos *(incoercible minorities)*, kurioms dvi svarbiausios masinės partijos negali atstovauti, tam tikrose apygardose arba geografiniuose plotuose yra susitelkusios tokiomis proporcijomis, kurių pakanka daugumai gauti. Jei taip yra, daugumos sistema nesutaikomosioms mažumoms neatstovaujančių trečiųjų partijų atžvilgiu darys tik redukcinį poveikį.

4 taisyklė. Galiausiai PA sistemos taip pat daro jų neproporcingumui proporcingą *redukcinį poveikį* (bet mažesnį ir ne tokį nuspėjamą), ypač jeigu jos naudojamos mažose apygardose, jeigu nustatomas atstovavimo slenkstis arba jeigu suteikiama papildoma persvara *(premium)*. Tokiomis aplinkybėmis PA irgi paprastai eliminuoja mažesnes partijas, kurių elektoratas išsibarstęs po apygardas; tačiau netgi visiškai negrynas PA negali išstumti mažųjų partijų, tarpstančių citadelėse, kuriose koncentracija viršija kvotą.

Pažymėtina, kad manosios taisyklės dideliu mastu grindžiamos elektorato pasiskirstymu. Partinio prieraišumo *(partisan allegiances)* pasiskirstymas yra susiklostęs istoriškai, bet tai įvyksta dar iki susiformuojant struktūruotai partinei sistemai. Manosios taisyklės taikytinos laikotarpiui, kai vietinė politinė fragmentacija jau yra įvykusi, ir atitinka sąlygą, kai nacionalinės masinės partijos jau yra susikūrusios, todėl man rūpi tik tas prieraišumo pasiskirstymas, kurio struktūrinė konsoli-

dacija nepakeičia. Todėl ir pabrėžiu tai, ar *reikalingą daugumą gaunančios (above plurality)* arba, galimas dalykas, *kvotą viršijančios (above quotient)* nepalenkiamosios mažumos yra arba nėra geografiškai sutelktos arba išsibarsčiusios.

Pažymėtina ir tai, kad jau vien 2 taisyklės pakanka atmesti Indijai kaip išimčiai, nes Indija neatitinka struktūruotos partinės sistemos sąlygos[20]. O 3 taisyklė puikiai tinka Kanados atvejui, t.y. ši taisyklė paaiškina, kodėl Kanadoje, nepaisant daugumos sistemos, formatą sudaro trys keturios partijos. 3 taisyklę visiškai patvirtina ir Šri Lankos 1984—1977 m. patirtis: išskyrus regionuose susitelkusių tamilų etnines partijas, paskutiniuosiuose dauguma grindžiamuose rinkimuose 1977 m. nebeliko nė vienos antraeilės partijos[21]. Galiausiai 4 taisyklė puikiai tinka Airijai ir Japonijai (su mažomis trimandatėmis—penkiamandatėmis apygardomis), Graikijai, Ispanijai ir Austrijai (kuriose apygardos irgi santykiškai mažos – atitinkamai penkių, šešių ir septynių mandatų)[22], taip pat padeda paaiškinti (atsižvelgiant į atmetimo klauzulę) Vokietijos Federacinės Respublikos formatą[23].

Kitas žingsnis – keturių nurodytųjų taisyklių numatomų formatų susiejimas su *sisteminėmis savybėmis*, t.y. su skirtingais partinių sistemų tipais. Remdamasis tipologija, kurią esu plačiai paaiškinęs kitur (Sartori, 1976, p. 125—216), pabandysiu sukonstruoti tris svarbiausius sistemų modelius: (1) *dvipartinė mechanika (two-party mechanics),* t.y. dvipolis tai vienos, tai kitos partijos valdymas; (2) *nuosaikusis daugiapartiškumas (moderate multipartism),* t.y. dvipolė koalicijų kaita vyriausybėje; (3) *poliarizuotasis daugiapartiškumas (polarized multipartism),* t.y. sistemos, kurioms būdinga daugiapolė konkurencija *(multipolar competition),* apie centrą besitelkiančios koalicijos su pokyčiais periferijoje bei antisisteminės partijos. Šioje tipologijoje svarbiausias kintamasis yra sistemos *poliarizacija (polarization),* kuri apibrėžiama kaip atstumas (ideologinis arba kitoks) tarp labiausiai viena nuo kitos nutolusių relevantinių partijų[24]. Tad klausimas dabar toks: ar tam tikras formatas suponuoja tikėtiną, atitinkamą mechaniką (funkcines savybes)? Į struktūrinę konsolidaciją žvelgdamas kaip į būtiną sąlygą, o į poliarizaciją – kaip į tam tikrais laikotarpiais svarbų bei tam tikru mastu priklausomą kintamąjį, siūlau tokias hipotezes:

1 hipotezė. Kai daugumos formulė vienmandatėse apygardose sukuria dvipartinį formatą (1 ir 2 taisyklės), pastarasis savo ruožtu sukuria dvipartinę mechaniką, jeigu ir tik jeigu politinės bendruomenės poliarizacijos laipsnis yra žemas. Kai poliarizacijos laipsnis aukštas, dvi-

partinė mechanika suyra. Tačiau dvipartinė mechanika implikuoja įcentrinę konkurenciją *(centripetal competition)*, todėl ji linkusi veikiau mažinti, o ne didinti sistemos poliarizaciją *(systemic polarization)*.

2 hipotezė. Kai nepalenkiamosios mažumos (jeigu tokių yra) išsisklaidžiusios taip, kad nesurenka kvotos, tikėtina, kad dėl negrynų PA formulių dvipartinį formatą gali papildyti dar viena arba dvi partijos, t.y. gali būti trys keturios partijos. Šis formatas savo ruožtu skatina nuosaikiojo daugiapartiškumo mechaniką, jeigu ir tik jeigu politinės bendruomenės poliarizacijos laipsnis nėra aukštas. Tačiau kadangi nuosaikusis daugiapartiškumas taip pat reiškia dvipolę konvergenciją *(bipolar-converging)*, t.y. įcentrinę konkurenciją, jis nėra linkęs didinti sistemos poliarizacijos.

3 hipotezė. Santykiškai gryno *(relatively pure)* arba grynojo PA sistemos leidžia be vargo susidaryti formatui, kur yra nuo penkių iki septynių partijų. Bet jeigu poliarizacijos laipsnis yra vidutinis ar žemas, net ir tokiu atveju koalicinei nuosaikiojo daugiapartiškumo mechanikai niekas negresia. Tačiau kai poliarizacijos laipsnis yra aukštas, šis formatas įgaus poliarizuotojo daugiapartiškumo mechanikos savybių, vadinasi, ir daugiapolę konkurenciją *(multipolar competition)*, kuri eventualiai didina sistemos poliarizaciją.

Savo mintis pateikiau taip glaustai, kad jos veikiau tėra tik užuominos, – bet tegu taip ir lieka[25]. Šiaip ar taip, dar turiu baigti dėstyti savo argumentus. Kol kas nepriklausomas (priežastinis) kintamasis buvo rinkimų sistema. Bet mums jau žinoma, kad reikia kreipti dėmesį ir dar į vieną nepriklausomą kintamąjį – *partinę sistemą, kaip kreipiančiąją sistemą (the party system qua channelling system)*. Tad imkimės įvertinti visumą, kaip tai daroma 3.1 lentelėje, kurioje parodytos keturios galimos kombinacijos: (I) stipri rinkimų sistema ir stipri partinė sistema; (II) silpna rinkimų sistema ir stipri partinė sistema; (III) stipri rinkimų sistema ir silpna partinė sistema; (IV) silpna rinkimų sistema ir silpna partinė sistema. Kadangi dichotomiškas supaprastinimas pašalina tarpinių kombinacijų galimybę, reikia suprasti, kad „stiprios rinkimų sistemos“ apima ne vien (tai savaime aišku) daugumos formules, bet ir labai negrynas PA formules (iš esmės visus atvejus, kuriuos apima manosios pradinės taisyklės). Atvirkščiai, „silpnos rinkimų sistemos“ apima PA formules nuo santykiškai grynų iki visiškai negrynų (matematiškai ir apygardų požiūriu).

I kombinacijai jokių paaiškinimų nė nereikia. Čia patenka visos anksčiau išvardytos dauguma grindžiamos dvipartinės sistemos, tuo pačiu patvirtinamas spėjamas *redukcinis poveikis*. Kita vertus, Indiją ga-

3.1 *lentelė.* Partinių ir rinkimų sistemų įtakų sąveika

Partinės sistemos	*Rinkimų sistemos*	
	Stiprios	*Silpnos*
Stiprios *(struktūruotos)*	(I) Rinkimų sistemos redukcinis poveikis	(II) Partinės sistemos išlyginamasis-blokuojantis poveikis
Silpnos *(nestruktūruotos)*	(III) Ribojantis-redukcinis poveikis apygardos mastu	(IV) Jokios įtakos

lima priskirti III kombinacijai – tuomet ji jau nėra laikytina svarbia Duverger pirmojo dėsnio išimtimi.

II kombinacija rodo, kad PA (net labai silpnam PA) susidūrus su struktūruota partine sistema, rinkėjas vis dar patiria *ribojimus*, nors riboja jį ne rinkimų sistema, bet partijų kreipiančioji galia. Vadinasi, šiuo atveju partinė sistema veikia priešingai rinkimų sistemai: aš sakau, kad čia turime reikalą su *blokuojančiu* arba *išlyginamuoju* poveikiu *(blocking or countervailing effect).* Tai tolygu tvirtinimui, kad čia priežastinis veiksnys, nepriklausomas kintamasis yra partinė sistema. II kombinacija ne tik paaiškina, kodėl įvedus PA neatsiranda „daugiau partijų", bet gali net susiformuoti dvipartinės sistemos (Malta, Austrija 1966—1983 m.) ir/arba formatai (Airija). Ši kombinacija pašalina išimtis – dvipartiškumą, kai nėra daugumos sistemos. Bendriausia prasme tvirtinama štai kas: ypač griežtas partinės sistemos struktūravimasis (kaip pakankama antroji sąlyga) pakeičia stiprios rinkimų sistemos manipuliacinį poveikį (pakankamą pirmąją sąlygą).

III kombinacija rodo, kad stiprios rinkimų sistemos susidūrimo su nestruktūruota partine sistema padarinys yra tik *poveikis apygardos mastu (constituency effect),* tiksliau, – ribojantis poveikis rinkėjui, kuris virsta redukciniu poveikiu partijoms toje apygardoje. Tad čia rinkimų sistema negali daryti redukcinio poveikio valstybės mastu. Vis dėlto apygardos mastu poveikis neišnyksta ir šitaip mažina sistemos nepastovumą bei skatina, kad apygardos lygmeniu varžytųsi du asmenys. Ši kombinacija atspindi padėtį didžiojoje Europos žemyno dalyje prieš Pirmąjį pasaulinį karą bei jo metu, taip pat paaiškina, dėl ko šių laikų

daugumos sistemoms (pavyzdžiui, renkant Senatą Lenkijoje) nepavyksta sumažinti fragmentacijos.

IV kombinacija rodo *įtakos nebuvimą*, tai reiškia, kad kai santykiškai grynas PA susijungia su nestruktūruotumu *(structurelessness)*, nei rinkimų, nei partinė sistema neįsikiša į politinį procesą ir pačios nedaro jam jokio manipuliacinio poveikio. Bendriausias teiginys čia štai koks: kuo labiau artėjama prie grynojo PA ir kuo daugiau pašalinama rinkiminių arba panašių kliūčių, tuo mažiau partinę sistemą, kad ir kokia ji būtų, „sąlygoja“ rinkimų sistema. Čia arti atsiduria didžioji dalis Lotynų Amerikos, turint galvoje tenykštės partinės patirties nenuoseklumą, t.y. nuolat pasikartojančius (neleidžiančius konsoliduotis) pertrūkius dėl karinių perversmų. Ši kombinacija padeda suprasti ir tai, kad naujai susikūrusios valstybės bei buvusios komunistinės šalys, pradėjusios nuo PA, pasirinko pačias nepalankiausias sąlygas įveikti partijų atomizaciją *(party atomization)* ir siekti stuktūrinės konsolidacijos.

Dabar pagaliau galime nubrėžti taisykles, kurios yra dėsniai, nes formuluojamos nurodant būtinas ir pakankamas sąlygas. Mūsų tiriamasis priežastinis veiksnys yra rinkimų sistema, tad rinkimų sistemą laikysime *pakankama sąlyga*, tiksliau, reikalinga, bet *ne išimtinai* pakankama sąlyga. O kai dėl *būtinų sąlygų*, tai tyrimas mums davė dvi tokias sąlygas, būtent: (i) partinės sistemos struktūravimasis *(systemic structuring)*, priešpriešinamas nestruktūruotumui; (ii) didelės daugumą užtikrinančios koncentracijos *(sizeable above-plurality concenrations)* arba – PA atveju – didelės kvotą užtikrinančios koncentracijos *(sizeable above-quota concentrations)*, kurios priešpriešinamos daugumos neužtikrinančiam *(below-plurality)* arba kvotos neužtikrinančiam *(below-quota)* pasiskirstymui (rinkėjų pirmųjų preferencijų); jos toliau sutrumpintai vadinamos *tarpapygardine dispersija (cross-constituency dispersion)*. Tuo remdamasis drįstu siūlyti štai tokius „dėsnius“:

1 dėsnis Jeigu sistema struktūruota ir yra tarpapygardinė dispersija (dvi būtinos sąlygos), *daugumos sistemos* sąlygoja (yra pakankama sąlyga) dvipartinį formatą.

1.1 Alternatyva: ypač griežtas sistemos struktūravimasis pats savaime yra būtina *pakaitinė* pakankama dvipartinio formato sąlyga.

2 dėsnis Jeigu sistema struktūruota, bet nėra tarpapygardinės dispersijos, *daugumos sistemos* sąlygoja (yra pakankama sąlyga) reikalingos daugumos negaunančių partijų pašalinimą, bet negali eliminuoti ir dėl to leidžia būti daugiau

negu dviems partijoms – tiek, kiek leidžia didelės daugumą užtikrinančios koncentracijos.

3 dėsnis Jei sistema struktūruota, *proporcinis atstovavimas* daro redukcinį poveikį, kurį sąlygoja (kaip pakankama sąlyga) jo neproporcingumas. Tad kuo negrynesnis PA, tuo didesni patekimo kaštai mažesniosioms partijoms ir tuo stipresnis redukcinis poveikis; ir atvirkščiai – kuo mažesnis negrynumas, tuo redukcinis poveikis silpnesnis.

3.1. Alternatyva: ypač griežtas sistemos struktūravimasis savaime yra būtina ir pakankama sąlyga palaikyti tą partinį formatą, kuris buvo iki įvedant PA.

4 dėsnis Jeigu sistema nėra struktūruota, o PA yra grynas (artimas grynam), t.y. patekimo kaštai visiems yra lygūs (beveik lygūs), tai partijų skaičius gali laisvai didėti tiek, kiek leidžia kvota.

Pateiktasis numeravimas gali kelti šiokią tokią painiavą. Kiek turime dėsnių? Daugių daugiausia keturis, nes 1.1 ir 3.1 paprasčiausiai leidžia įtraukti ir/arba atmesti išimtis, darant prielaidą, jog kintant sąlygoms galimi tie patys padariniai, kadangi vieną pakankamą sąlygą pakeičia kita. Tiesą sakant, „tikrųjų" dėsnių (jeigu jie tikri) tėra trys, nes 4 dėsnis viso labo nustato, kur baigiasi rinkimų sistemų poveikis. Taigi taupumo reikalavimą neabejotinai įvykdžiau. Kita vertus, galima ginčytis: girdi, manieji dėsniai yra pernelyg abstraktūs, nepakankamai konkretūs. Visai ne, jeigu jie skaitomi (kaip ir dera juos skaityti) drauge su keturiomis anksčiau pateiktomis taisyklėmis. Konkrečiau: 1 dėsnį detalizuoja 1 ir 2 taisyklės; 2 dėsnį – 3 taisyklė, o 3 dėsnį – 4 taisyklė.

Kaip aiškėja iš ankstesnio aptarimo, tariamojo PA „multiplikacinio poveikio" niekur nerasime. Tai logiška: juk jei PA paskirtis – atspindėti „proporcingai", tai kaip jis gali ką nors gausinti? Kas čia per keistas veidrodis? Manau, kad PA multiplikacinis poveikis yra istorinės rinkimų sistemų sekos sukelta optinė iliuzija. Pirmoji PA įsivedusi valstybė buvo Belgija (1899 m.), ja pasekė Švedija (1907 m.). Kitur PA daugiausia atsirado iškart po Pirmojo pasaulinio karo; prieškario Europos šalyse dar iki PA egzistavo daugumos arba (dažniau) dvipakopio balsavimo formulės, irgi dariusios ribojantį poveikį, panašų į daugumos sistemos. Prisimintina ir tai, kad PA įvedimą dažnai lydėdavo rinkimų teisės suteikimas *(enfranchisement),* įsitraukimas į politiką iki tol šios teisės neturėjusių žemesniosios klasės rinkėjų, paprastai reikalavusių naujų partijų, – „jų pačių" partijų. Tad įvedus PA iš tikrųjų bu-

vo aplinkiniu keliu *pašalintos kliūtys;* senieji rinkėjai gavo didesnę laisvę išreikšti savo pirmąsias preferencijas, o naujieji gavo teisę balsuoti. Vadinasi, teigdami, esą PA gausina partijų skaičių, pamirštame baigti sakinį: lyginant su ankstesne padėtimi, kai mažą partijų skaičių palaikė mažas elektoratas ir/arba „griežtos" rinkimų formulės. Įtraukus šią pataisą, optinė iliuzija pradingsta.

Tad teisingas aiškinimas yra štai koks: kai PA įvedimą lydi naujų relevantinių partijų antplūdis, tai iš tikrųjų yra ne PA *padarinys,* bet ankstesnių kliūčių pašalinimo *šalutinis poveikis.* Jeigu istorinė seka eitų nuo PA prie daugumos, mums vargu ar atrodytų, jog PA „sąlygoja" partinės sistemos fragmentaciją. Aišku, kuo labiau PA atspindi, tuo mažiau jis sudaro sunkumų bei kliudo rastis naujoms arba skilti jau esančioms partijoms. Bet laisvė augti yra augimo priežastis ne ką labiau, negu laisvė valgyti yra valgymo priežastis. Tariamasis PA multiplikacinis poveikis geriausiu atveju yra *netiesioginis* poveikis, tuo pačiu – ir *nepatikimas* poveikis. Taigi ta aplinkybė, kad PA įvedimas *gali ir* nesukurti naujų partijų, jau nėra joks galvosūkis.

Reziumuoju: grynasis PA – tai *jokio poveikio nedaranti* rinkimų sistema *(no-effect electoral system)*[26]. Atvirkščiai, PA daro poveikį partinei sistemai tokiu mastu, kiek jis yra *neproporcingas,* ir dar priklausomai nuo įvairių aplinkybių: santykiškai mažo apygardų dydžio, atmetimo klauzulių, daugumos persvaros ir galiausiai – balsų pavertimo vietomis neproporcingumo. Išvada tokia: kai PA daro manipuliacinį poveikį, šis poveikis yra ribojantis, o ne multiplikacinis. Vadinasi, PA įtaka – tai tos pačios įtakos, kurią daro absoliučios ir paprastos daugumos sistemos, silpnesnė atmaina.

Iki šiol nekalbėjau apie dvipakopį balsavimą, nors ir nurodžiau (*supra* 1.5), kad tai svarbi savarankiška sistema. Dvipakopį balsavimą palikau dėl to, kad jį galima apibūdinti ir kaip mažoritarinę, ir kaip proporcinę formulę. Pirmuoju atveju dvipakopis balsavimas partijų skaičiui daro tipišką redukcinį poveikį (nors šiek tiek silpnesnį); tačiau toks mažinimas atliekamas kur kas švelniau, kitaip tariant, manipuliacinis-prievartinis spaudimas rinkėjui yra kur kas silpnesnis. Antruoju atveju – jis prasmingas iš esmės tik trimandatėse ar keturmandatėse (ne didesnėse) apygardose – dvipakopio balsavimo sistema funkcionuoja kaip proporcinė sistema, kuri neproporcingai palanki vienoms partijoms kitų atžvilgiu. Bet dėl dvipakopio balsavimo lankstumo yra tiek daug jo atmainų, kad, prieš bandydami jų poveikį susisteminti dėsniu, privalome (kitame skyriuje) aprašyti visą įvairių galimų dvipakopio balsavimo schemų spektrą.

Akivaizdu, kad stačiau ir kaupiau savo teiginius ant Duverger padėto pagrindo. O kadangi Taagepera ir Shugartas taip pat siūlo performuluoti „Duverger posakius ... į vieną taisyklę", kurią jie vadina „apibendrinta Duverger taisykle", baigdami palyginkime, kokius nuotolius įveikiame eidami atitinkamai vienu ir kitu keliu. Taagepera'os ir Shugarto apibendrinta Duverger taisyklė atrodo taip: „Efektyvus rinkimuose dalyvaujančių partijų skaičius paprastai yra ±1 vieneto nuo N=1,25(2+*logM*)" (1989, p. 145). Jų vieningosios taisyklės glaustumas tiesiog kvapą gniaužia. Bet argi tai *paaiškinantis dėsnis?* Autoriai patys savęs klausia: „Ar naujoji partijų skaičiaus taisyklė yra dėsnis ar hipotezė, ar empirinių duomenų patikros matas?" – ir patys atsako, girdi, „praktikos požiūriu tai tikrai nesvarbu" (*ibid.*). Bet per lengvai išsisuka. Beje, kaip jie ir patys pripažįsta (žr. p. 146—155), taisyklės empirinis patikrinimas yra skurdus. Pavyzdžiui, „iš daugumos sistemų tokiose šalyse kaip Indija, o iš PA sistemų – Suomijoje ir Šveicarijoje partijų skaičius yra didesnis nei tikėtasi. Šalyse, kur arba partijų yra mažiau nei tikėtasi pagal matmenis *(issue dimensions)* (Italija), arba matmenys, nepaisant PA, yra maži (Austrija), partijų esama mažiau nei tikėtasi" (p. 155). Vadinasi, vieningoji Taagepera'os—Shugarto taisyklė neapima Indijos, Suomijos, Šveicarijos, Italijos, Austrijos, užtat jas visas apima manieji dėsniai. Tad kokia gi jų „vienos kiekybinės Duverger taisyklės išraiškos" aiškinamoji galia? Kas konkrečiai ką konkrečiai sąlygoja? Man apskritai atrodo, kad šitaip kiekybiškai išvertus Duverger pasiekiama ne kažin kiek daugiau, negu tik suformuluojamas labai neapibrėžtas „dažnumo dėsnis", be kitų dalykų, labai nuskurdinantis tą informaciją, kurią, priešingai, manasis būdas suteikia.

PASTABOS

1. Tai, kad Italijoje pagal naujuosius 1993 m. rinkimų įstatymus abejuose rūmuose išlieka 25 procentų proporcinis atstovavimas, ne paneigia reformos radikalumą, bet jį sušvelnina. O aplinkybė, kad reformai pradžią davė referendumas, nepaneigia, kad permainos Italijoje yra taikaus ir savanoriško persitvarkymo pavyzdys.
2. Išverčiau aš, nes pirmojo *Les Partis Politiques* leidimo (1951) įprastas Northso 1953 m. vertimas į anglų kalbą netikslus ir klaidinantis. Platesnį Duverger aptarimą ir kritiką žr.: Sartori, 1986, p. 43—45.
3. Vengdamas nukrypti, neaptariu, kaip Duverger sujungia (antrajame dėsnyje) dvipakopį balsavimą ir PA; šis sujungimas aiškiai neteisingas. Štai kaip anksčiau šiuos du atvejus skyrė pats Duverger: „(1) PA veda į gau-

sių, *griežtų* ir nepriklausomų partijų sistemą, (2) dvipakopio balsavimo daugumos sistema veda į gausias, *lanksčias* ir nepriklausomas partijas" (Duverger *et al.*, 1950, p. 13. Kursyvas mano). Tai tiksliau, bet vis tiek nepatenkinama. Reikia turėti galvoje, kad Duverger tuo metu rėmėsi tik Prancūzijos Trečiosios Respublikos patirtimi.

4. Tai pasakytina ir apie autorius, kuriems nesvetimos Duverger dėsnių paieškos, – pavyzdžiui, Rae (1971) ir Rikerį (1982). Rae nesiremia Duverger, bet siūlo savo požiūrį, užtat Rikerio pataisos tik dar labiau viską pablogina. Abiejų autorių kritišką įvertinimą žr.: Sartori, 1986, p. 45—48.
5. Greta Lijpharto ir Grofmano redaguoto dvitomio (1984b; 1986) dar ypač remiamasi Katzu (1980), didžiausią dėmesį skiriančiu vidinei partinei konkurencijai, bei Taagepera'os ir Shugarto (1989) rafinuotu kiekybiškai-matematiniu veikalu.
6. Toliau aš daug ką perimu iš savo skyriaus knygoje: Grofman and Lijphart (1986), p. 43—68, kuriame iš dalies remiuosi dar ankstesniu darbu, išleistu 1968 m. (žr. „Bibliografiją"), bet 1966 m. paskelbtu kaip mokslinis pranešimas.
7. Tai reiškia, kad esant priežasčiai C, padarinys E yra neapibrėžtas ir negali būti tikrai žinomas *ex ante*. Tačiau priežastinė prielaida vis tiek pateisinama ta prasme, kad tikrai žinome, pirma, jog beveik neabejotinai bus koks nors padarinys, o antra, jog šis padarinys kur kas labiau tikėtinas už bet kurį kitą. Išsamesnį paaiškinimą žr.: Sartori, La Politica, 1979, p. 52—54. Taip pat žr.: Sartori, 1986, p. 49—51.
8. Žinia, yra ir netiesioginis bei tolimas rinkimų sistemų poveikis. Bet apie jį plačiau rašysiu vėliau.
9. 'Electoral Reform', The Economist, May 1, 1993, p. 24.
10. Visi argumentai yra: Sartori, 1976, p. 119—125, 300—319.
11. Rae frakcionalizacijos indekso silpnąsias vietas bei trūkumus smulkiau nurodau: Sartori, 1976, p. 307—315.
12. Vis dėlto šios informacijos reikšmė pervertinama. Mano manymu, šuoliški dydžių slenksčiai kur kas svarbesni už tęstinius santykinius dydžius. Dėl to aš superdominuojančias *(predominant)* partijas (absoliuti dauguma) skiriu nuo dominuojančių *(dominant)* (santykinė dauguma), o paskui žiūriu, kokie intervalai skiria vieną partiją nuo kitos jų parlamentinės galios požiūriu. Žr.: Sartori, 1976, p. 192—201.
13. Žinoma, „stiprumas—silpnumas" dichotomizuoja skalę, kurią galima suskaidyti į mažesnes padalas (žr.: Sartori, 1968b). Nohlenas pastebi, jog šis skirtumas grindžiamas „normatyviomis prielaidomis" (1984a, p. 85); bet, bijau, nelabai suprantu, ką jis nori tuo pasakyti.
14. Šis apibendrinimas nelabai tinka Indijai ir Pietų Afrikai. Apie Indiją žr. žemiau, 20 pastabą. Pietų Afrikoje apartheido sąlygomis tikrai buvo gerai struktūruota partinė sistema, susibūrusi aplink (baltųjų) Nacionalinę

partiją. Nuo 1994 m. valdančioji ir aiškiai dominuojanti yra ANC (Afrikiečių nacionalinis kongresas), kurio rinkėjai daugiausia beraščiai. Bet vis tiek manau, kad ANC veiks Pietų Afrikoje panašiai, kaip Kongreso partija Indijoje. Tad Pietų Afrikos atveju nenumatau partinės sistemos destruktūrizacijos *(destructuring of the party system)*.

15. Vakarų Europoje partinių sistemų struktūrizacija apskritai atitinka tai, ką Lipsetas ir Rokkanas vadino „įšaldymu" *(freezing)* (1967). Nuo septintojo dešimtmečio vidurio iki aštuntojo dešimtmečio vidurio tasai įšalas, atrodo, virto atlydžiu; bet per tą dešimtmetį padidėjusį lakumą *(volatility)* atsvėrė tradicinės partijos. Paskutinysis amžiaus dešimtmetis, matyt, rodo naują (ir šiuokart stipresnį) atlydį. Tuo metu, kai rašau, daugumoje struktūruotų partinių sistemų, regis, yra prasidėjęs „destruktūrizacijos" procesas, bet ne toks galingas, kad paneigtų manąjį apibrėžimą.

16. Tai labiausiai taikytina devynioliktojo amžiaus daugumos ir dvipakopio balsavimo rinkimų sistemų patirčiai. Bet lygiai tinka ir šių dienų Lenkijai, kur 1991 m. spalio Senato rinkimai balsų dauguma sukūrė – kaip aš ir teigiu – maždaug tokią pat fragmentaciją, kaip ir PA rinkimai į žemuosius rūmus – *Seimą*. (Abeji rūmai 1993 m. gegužę buvo paleisti; bet Senato atžvilgiu naujasis rinkimų įstatymas liko nepakitęs).

17. Nors visais šiais tipiškais įprastiniais atvejais renkama balsų dauguma, vis dėlto Duverger labai klydo, tvirtindamas, kad „niekur pasaulyje PA nesukūrė ar nepalaikė dvipartiškumo" (1954, p. 276). Tuoj pamatysime, kad ir esant PA visiškai galimi dvipartiniai formatai (ir net sistemos). Bet iškart noriu perspėti, kad dvipartiškumas parlamentinėse sistemose skiriasi nuo dvipartiškumo prezidentinėse sistemose. Šiuo aspektu aš kol kas apeinu prezidentines Lotynų Amerikos šalis, kaip antai Argentiną, Kosta Riką ir Venesuelą, kurios turi arba turėjo dvipartinį formatą (Kolumbijos ir Urugvajaus atvejai labai abejotini), taip pat atidedu ir Jungtinių Valstijų analizę.

18. Nuo 1896 m. Kanadoje pirmavo Liberalų partija, o kita relevantinė partija – Konservatorių – buvo antroji. Tačiau CCF (socialdemokratų partijai), 1965 m. pervadintai Naująja demokratine partija (NDP), nuolat pavykdavo laimėti pakankamai vietų (nuo mažiausiai 6,1 iki daugiausiai 11,3 procento 1980 m.) ir sudrumsti vienos partijos absoliučios daugumos ramybę. Be to, praeityje Socialinio pasitikėjimo partija taip pat įstengdavo – nors su pertrūkiais – laimėti didoką atstovavimą (beveik iki 12 procentų 1962 ir 1963 m.). Šias konfigūracijas visiškai pakeitė rinkimai 1993 m. spalį, per kuriuos iškilo dvi naujos partijos, tvirtai užimančios dalį vietų (maždaug po 18 procentų kiekviena): „Kvebeko blokas" ir „Reformų partija". Bet vis tiek kaip ir anksčiau dvipartinis formatas nesusidarė.

19. Šiame poskyryje nekeisdamas (kol kas nėra reikalo) pakartoju taisykles bei dėsnius, išdėstytus: Sartori, 1986, p. 58—64.

20. Indijos partinę sistemą galima priskirti prie „pusiau struktūruotų" *(„semistructured")*, turint galvoje aplinkybę, kad viena iš jos partijų – Kongreso partija (įkurta 1885 m., taigi dar gerokai iki atgaunant nepriklausomybę buvusi *vienintelė* indų nemusulmonų partija) – pasiekė tokį struktūrinės konsolidacijos laipsnį, koks tik įmanomas šalyje, kurioje neraštingumas tiesiog veši tarp daugiau nei 850 milijonų gyventojų. Bet vis tiek iki šiol ten vyrauja „asmenybių politika"; tai rodo milžiniški poslinkiai aštuntojo dešimtmečio pabaigoje: dramatiškas Kongreso partijos pralaimėjimas 1977 m. (iš turėtų 68% vietų beliko 28%), o vėliau triuškinanti pergalė 1980 m. Kita vertus, Indija neabejotinai turi tai, kam daugumos sistemos bando užkirsti kelią. Galima drąsiai spėti, kad jeigu Indija pereitų prie PA, ji greitai taptų viena labiausiai fragmentuotų iš visų žinomų partinių sistemų.
21. Tiksliau, Šri Lankoje antraeilės neetninės partijos bei nepriklausomieji nuo 26 vietų 1960 m. nusmuko iki 2 vietų 1970 m. ir 1977 m.; tuo tarpu dvi marksistinės partijos (Komunistų ir LLSP), 1970 m. gavusios 25 vietas, 1977 m. negavo nė vienos. Deja (mūsų nagrinėjimo požiūriu), 1978 m. Konstitucija panaikino daugumos sistemą.
22. Tai suapvalinti vidurkiai, nekeliantys problemų, kai reikšmės vienskaitmenės. Tačiau didėjant apygardoms vidutinis (ir net vidutinis tikėtinas) jų dydis gali būti labai klaidinantis matas, jei dispersija *(dispersion)* nėra kontroliuojama. Fisichella'os (1982, p. 251—252) kintamumo indeksas *(index of variability)* mažiausią dispersiją (0,81) priskiria Airijai, o didžiausią (11,77) – Argentinai, kur apygardų dydžiai svyruoja nuo dvimandačių iki penkiasdešimtmandatės (Buenos Aires). Panaši dispersija ir Brazilijoje, kur apygardų dydžiai svyruoja nuo aštuonmandačių iki šešiasdešimtmandačių. Pažymėtina, kad iš dalies ydingi ir Rae apygardų dydžio apskaičiavimai. Lijphartas teisingai nurodė (1985, p. 9), kad „PA sistemose, kuriose yra du apygardų lygiai... Rae paprasčiausiai suskaičiuoja visas abiejų lygių apygardas. Tai rimta klaida: šitaip gaunami santykiškai maži apygardų dydžiai, tuo tarpu... aukštesniojo lygio apygardos turėtų žemesniojo lygio apygardas padidinti".
23. Bet atminkime, kad 5 procentų *Sperrklausel* Vokietijoje yra ne vienintelė ir net ne svarbiausia tripartinio formato priežastis (*supra* 2.2).
24. Apie „poliarizaciją", kaip ši sąvoka apibrėžiama, matuojama bei atitinka lyginamųjų tyrimų duomenis žr.: Sani and Sartori (1983).
25. Yra kitų (plačiau žinomų) sąsajų ir implikacijų – kaip daugumos ir PA sistemos atitinkamai veikia valdymo pajėgumą *(governability)* ir patį atstovavimo principą. Bet apie tai vėliau.
26. Suprantama, „jokio poveikio" partijų skaičiui, kuris yra mūsų aptariamasis priklausomas kintamasis. Nes, be abejo, PA daro poveikį kitose srityse,– ir apskritai rinkimų sistemos visuomet kam nors sukelia padarinius.

4. Rinkimų sistemos pasirinkimas

4.1. MAŽORITARIZMO ĮVERTINIMAS

Kalbėdami apie balsų pavertimą vietomis parlamente, dėl to, kad čia svarbiausias kintamasis yra apygardos dydis, taip pat dėl to, kad apygardų dydžiai, kurie laipsniškai (nuosekliai) kinta nuo 1 iki maždaug 50, visi yra vienoje ar kitoje šalyje, rinkimų sistemas galime laikyti tęstinėmis. Bet pagal jų paskirtį ir gilumines atsiradimo priežastis primygtinai reikalauju, kad rinkimų sistemos būtų tvarkingai suskirstytos į mažoritarines ir proporcines. Alternatyva gali būti suformuluota šitaip: „Atstovavimo sistemos priskirtinos vienam iš dviejų pagrindinių modelių ... Angliškasis tipas aukoja parlamento reprezentatyvumą *(representativeness of parliament)* veiksmingos vyriausybės poreikiui, o prancūziškasis tipas aukoja veiksmingą vyriausybę parlamento reprezentatyvumui ... [O] mes negalime sukonstruoti tokios atstovaujamosios sistemos *(representational system),* kuri tuo pat metu maksimizuotų ir darbinę funkciją, ir atspindėjimo funkciją“[1].

Prieš pradėdami šių klausimų aptarimą, prisiminkime, kad mažoritarinės sistemos nebūtinai turi būti paprastos daugumos sistemos (pvz., alternatyvusis balsavimas reikalauja absoliučios daugumos) arba personalizuoto balsavimo sistemos (nes ir balsuojant pagal sąrašus gali būti vienas nugalėtojas – Turkijoje šeštajame dešimtmetyje taip ir buvo). Nors daugumos kriterijumi remiamasi dažniausiai, reikia suvokti, kad iš tikrųjų turime reikalą su skirtingais absoliučios daugumos laipsniais *(majority levels),* kurie dažnai painiojami, – dar ir dėl to, kad painūs jų pavadinimai. Tie laipsniai yra, pirma, „kvalifikuota dauguma“. *(qualified majority),* kuri turi būti didesnė negu 51 procento dauguma (paprastai tarp 55 ir 75 procentų), o toliau seka „absoliuti dauguma“, kuri pasiekiama vos peržengus 50 procentų slenkstį. Tokia absoliuti dauguma irgi vadinama „paprasta dauguma“ *(simple majority),* priešpriešinant ją kvalifikuotai daugumai. Kas toliau?

Ką gi, paprastai sakoma, kad toliau eina „santykinė dauguma" – tai tas pat, kas ir „paprasta dauguma" *(plurality)*. Bet ir taip, ir ne. Juk daugumos *(majorities)* svyruoja aukštyn ir žemyn, nelygu koks yra jų pagrindas – tai gali būti visų turinčių teisę balsuoti visuma, t.y. į sąrašus įtrauktasis elektoratas, arba tik faktiškai balsavę rinkėjai *(actual voters)*, t.y. tie, kurių balsai skaičiuojami. Šiuo požiūriu absoliuti dauguma – tai (teisingai sakant) paprasta elektorato dauguma *(simple majority of the electorate)*, o paprasta rinkėjų dauguma *(simple majority of the voters)* – tai (teisingai sakant) santykinė dauguma. Užtat dauguma *(plurality)* – tai „bet kokia dauguma", kuri beveik visada yra „didžiausia mažuma". Bet dėl praktinių sumetimų palikime šias subtilybes nuošalyje ir susitarkime, kad vadovausimės nelabai tikslia nuostata, jog dauguma *(plurality)* yra tas pat, kas santykinė dauguma *(relative majority)*.

Jau sakiau, kad angliškoji atstovavimo teorija ir praktika aukoja parlamento reprezentatyvumą veiksmingos vyriausybės poreikiui. Išties „pirmojo pasiekusiojo finišą" rinkimų sistema siekia veiksmingos vyriausybės *(effective govenment)*, dirbtinai sukurdama valdžią remiančią daugumą *(governing-supporting majorities)*. Mažoritarinės sistemos iš tiesų nepaiso „tikslaus atstovavimo", yra palankesnės didesniam stipresnių varžovų atstovavimui ir visiškai nesuka galvos dėl to, kad silpnesniesiems atstovaujama nepakankamai. Atstovavimo iškraipymai gali net suteikti galimybę formuoti vyriausybę (gauti absoliučią vietų daugumą) partijai, pagal rinkėjų balsus likusiai antroje vietoje[2]. O tai mažoritarizmo *(majoritarianism)* kritikams – nedovanotina yda.

Kita vertus, jo gynėjai dažnai įrodinėja, kad daugeliu atvejų daugumos ir PA proporcingumo skirtumai yra gana menki[3]. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose vienmandačių apygardų sistema paramą Demokratų ir Respublikonų partijoms atspindi pakankamai proporcingai. Tai tiesa; bet į kovą įsitraukusi trečioji partija kaipmat patiria kitokią tiesą – baisų daugumos sistemos nereprezentatyvumą savo atžvilgiu[4]. O svarbiausia – šis įrodinėjimas neteisingai grindžiamas. Išvada, esą rinkimai balsų dauguma nebūtinai suponuoja neteisingą atstovavimą *(unfair representation)*, arklidės duris uždaro, kai arkliai jau išleisti. Kitaip tariant, toks įrodinėjimas remiasi rinkimų rezultatais *(election returns)*, jau inkorporavusiais patį rinkimų sistemos poveikį, būtent tai, kad rinkėjai griebėsi „strateginio balsavimo" *(strategic voting)*, ir tai, kad trečiosios partijos buvo eliminuotos. Taigi kuo mažoritarinės sistemos geriau „veikia" (kaip tikėtasi), tuo mažiau mūsų išvadose, t.y. balsų ir vietų koreliaciją nustatančioje statistikoje, matomas jų manipuliacinis

poveikis. Tad tvirtinimas, kad rinkimai balsų dauguma kliudo „teisingam atstovavimui" ir jį iškraipo, lieka nepaneigtas.

Pripažinę, kaip ir dera, šį trūkumą, imkimės privalumų. Mažoritarinės sistemos vertinamos dėl keturių dalykų arba keturiais požiūriais: pirma, jos išrenka (padeda išrinkti) valdančiąją daugumą *(governing majority)*, tuo pačiu – ir vyriausybę; antra, jos sumažina partijų fragmentaciją – eventualiai iki dviejų partijų; trečia, jos sukuria glaudesnį ryšį tarp rinkėjų ir jų atstovų; ketvirta, jos pagerina išrinktų pareigūnų *(elected office holders)* kokybę.

Pirmasis privalumas – vyriausybės išrinkimas – pasireiškia tik tada, kai jis yra, t.y. kai mažoritariniai rinkimai sukuria dvipartinę sistemą; o tai nustatyta mūsų jau aprašytose (*supra* 3.4) 1 ir 2 taisyklėse, 1 hipotezėje bei dėsnyje Nr. 1. Jeigu tvirtinama jį esant tada, kai nėra užtikrinančių sąlygų, toks tvirtinimas nepagrįstas. Tad svariausias argumentas už rinkimus balsų dauguma drauge yra ir stipriausiai „sąlygotas" argumentas – jis tampa netikru argumentu, kai tik partinė sistema esti nepakankamai struktūruota bei kai nepalenkiamieji elektoratai nepakankamai išsibarstę (taip, kad jiems dauguma neužtikrinama) po apygardas[5]. Kita vertus (ir esant kitoms lygioms sąlygoms), daugumos sistema paprastai iš tikrųjų yra palankesnė veiksmingai vyriausybei negu PA sistema. Bet tai silpna valdymo pajėgumo pretenzija, deja, tik pretenzija.

Antrasis privalumas – partinės fragmentacijos sumažinimas – paprastai įrodomas lengviau. Rinkimų balsų dauguma mažinantis poveikis yra nustatytas mano 3 taisyklėje ir dėsnyje Nr. 2. Tad nors pirmojo pasiekusiojo finišą sistema ir negali pati sumažinti partijų skaičiaus iki dvipartinio formato, vis dėlto ji labai dažnai šį skaičių apriboja arba palaiko jo santykiškai žemą lygį. Ir net kai toks apribojimas ne iškart pastebimas tokioje milžiniškoje ir be galo nevienalytėje valstybėje kaip Indija (o ateityje, matyt, ir Kinijoje), vis tiek tikėtina, kad Indija ir į ją panašios valstybės įklimptų į nevaldomą fragmentaciją, jei tvarkytųsi pagal proporcinę schemą.

Trečiasis tariamas rinkimų balsų dauguma privalumas tas, kad jie užtikrina tiesioginį ryšį tarp rinkėjų ir išrinkto atstovo. Šios sąsajos iš principo negalima ginčyti, nes vienmandačių apygardų sistemoje partijų sąrašams įsiterpti nėra kur, todėl (beveik pagal apibrėžimą) ryšys tarp balsavimo ir išrinkimo yra tiesioginis. Tačiau praktikos požiūriu šitokio ryšio tiesioginio pobūdžio reikšmė kvestionuotina. Visų pirma bet koks santykis, pretenduojantis teikti reikšmę tiesioginiam pobūdžiui, turi būti grindžiamas jį sąlygojančiais skaičiais. Apygardų dydžiai ne-

paprastai skiriasi. Mažos valstybės gali sau leisti turėti vieną atstovą nuo 20000 rinkėjų (Naujoji Zelandija), bet vidutinio dydžio valstybėse paprastai reikia nuo 50000 iki 70000 tūkstančių rinkėjų (Jungtinė Karalystė) vienam parlamento nariui, o didžiųjų valstybių (nuo JAV iki Indijos) vienmandatėse apygardose būna šimtai tūkstančių rinkėjų. Idant būtų vaizdingiau, pasirinkime santykį 50000 rinkėjų—vienas išrinktasis; čia mano balsas vertas vienos penkiasdešimttūkstantosios. Argi toks santykis užtikrina prasmingą ryšį? Antra, pirmasis pasiekęs finišą nugalėtojas gauna viską, surinkęs 50 procentų arba daugiau balsų, jeigu varžybose dalyvauja tik du varžovai; o kadangi taip retai būna, paprastai lyderis laimi viską, nesurinkęs nė 50 procentų balsų. Tad dažnai atsitinka taip, kad daugiau nei 50 procentų rinkėjų balsai paprasčiausiai pražūva. Ko jie verti? Jeigu atkakliai laikomės tiesioginio pobūdžio nuostatos, tuo pačiu turime pripažinti, kad daugumai apygardos rinkėjų labai jau dažnai yra visiškai neatstovaujama.

Dėl to, matyt, protingesnis būtų argumentas, kad daugumos laimėtojas atstovauja apygardai – ir taškas. Bet jeigu taip, tai „tiesioginis ryšys" įgauna kitokią prasmę ir iš tikrųjų virsta „artimu ryšiu", kitaip tariant, į vietovę, arba dar tiksliau, į apygardą orientuota politika *(locality-centered, constituency-centered politics)*. Tai svarbus dalykas, tad netrukus prie jo grįšiu.

Ketvirtasis privalumas – politikų asmeninės sudėties *(personnel of politics)* kokybės pagerinimas – yra abejotinas pirmiausia dėl to, kad tokią „kokybę" sunku įvertinti. Kuo plačiau rinkėjas susiduria su blogais vyrukais – korumpuotais, godžiais ir išties nesąžiningais politikais, tuo labiau švarūs, dori ir geros valios politikai neabejotinai reiškia kokybės pagerinimą. Bet sukčių išspyrimas automatiškai nereiškia, jog į jų vietą ateina „geri" politikai – gerai dirbantys savo darbą, kitaip tariant, turintys kompetenciją, įžvalgą ir gebantys vadovauti. Geri žmonės nebūtinai yra vaistas nuo blogos vyriausybės, nes privačios ir viešosios dorybės nėra tapačios.

Pripažinus, kad „kokybinė atranka" yra slidus dalykas, reikia pripažinti ir tai, kad vienmandačiuose rinkimuose balsų dauguma dėl posto besivaržančių kandidatų asmeninės savybės bei bruožai įgyja didesnę svarbą nei PA sąrašų sistemose. Tačiau ar „balsavimas už asmenis" tikrai lemia, kas parenkamas kandidatu į postą? Kaip matėme (*supra* 2.1), atsakymas į šį klausimą yra toks, kad kandidato asmenybė kai ką reiškia bei lemia nesaugiose apygardose, bet mažai – saugiose. Ten, kur tarp varžovų skirtumas mažas, o elektoratas yra lakus *(volatile)*, partijoms arba politiniams aparatams tenka ieškoti paties patraukliau-

sio rinkėjams kandidato, kokį tik galima rasti. Užtat saugiose apygardose partijos gali sau leisti pasiūlyti – o iš tikrųjų primesti – savo aparato žmones *(personnel),* nesivadovaudamos kokybės sumetimais.

Dabar pakalbėkime apie tai, kad rinkimai balsų dauguma skatina arba gali skatinti vietininkiškumą arba į apygardą orientuotą politiką. „Tiesioginės demokratijos" demokratas ploja šitokiai raidai, nes ji tikrai priartina politiką prie žmonių. Be to, Jungtinėse Valstijose ji laikoma savaime suprantama, kur tapo įprasta tvirtinti, jog „visa politika yra vietinė politika *(local politics)*". Ir vis dėlto – jeigu visa politika yra vietinė, kaipgi įmanoma dorai tvarkyti nacionalinę politiką? Kadangi prezidentinė sistema su išcentrine ir vietininkiška trauka susidoroja geriau nei parlamentinė, amerikiečiai vis dar nesuvokia, kiek problemų riogso jų valdymo sistemos kelyje, apygardas aptarnaujančiai „mažmeninei politikai" vis labiau žlugdant Kongreso politiką. Bet ar supranta tai naivūs demokratai ir amerikiečiai, ar ne, problema sunkiai išsprendžiama: jei visa politika – vietinė, kas ištinka visą politinę bendruomenę, bendrąjį interesą ir bendrąjį gėrį?

Atminkime: mažoritarines sistemas labiausiai pateisina tai, kad jos, stabdydamos ir mažindamos partinę fragmentaciją, didina valdymo pajėgumą. Na, jeigu partinė fragmentacija – blogis, tai fragmentacija apygardų pagrindu bei išsibarstant po apygardas *(distric-based and district dispersed fragmentation)* turi būti laikoma kur kas didesniu, tiesiog naikinančiu blogiu. Išties, būtų didžiausia ironija, jei rinkimų sistema, sumanyta kaip veiksmingos vyriausybės užtikrinimo priemonė, virstų tikra bet kokio įmanomo gero valdymo žudike.

Tad klausimas iškyla šitaip: ar vienmandačių apygardų sistemos raida vietininkiškumo kryptimi laikytina „natūralia" ir neišvengiama, ar, atvirkščiai, jai galima priešintis. Apsidairę aplink matome, kad amerikiečių keliu kai kurios kitos angliškai kalbančios balsų daugumos valstybės dar nepasuko. Ir šio skirtumo priežastį nesunku rasti. Tuo tarpu, kai valdžių atskyrimu *(division of power)* grindžiama prezidentinė sistema yra šiek tiek apsaugota nuo klaidingo ir vietininkiško parlamento narių elgesio, to negalima sakyti apie parlamentines sistemas, ypač apie dvipartines. Žinome, kad dvipartinės politinės bendruomenės *sine qua non* sąlyga – struktūruota (stipri) valstybės masto partinė sistema; tai reiškia, kad į apygardas orientuota politika ir dvipartinė politinė bendruomenė yra nesuderinamos: įsiviešpatavus vietininkiškumui, dvipartinė būsena tiesiog paprasčiausiai žlunga. Tad Anglijoje ir Sandraugos valstybėse vietininkiškumui priešinasi bei jį atsveria partinės sistemos savisaugos logika. Visai gali būti, kad daugumos sistemos puoselėjama

vietininkiškos orientacijos politika *(localistic-driven politics)* ir teišliks tik Jungtinėse Valstijose. Bet didėjančio, plintančio partijų silpnėjimo akivaizdoje siauraprotė, „bendruoju interesu nesuinteresuota" *(common-disinterest)* politika dar tars savo paskutinį žodį.

4.2. PROPORCIONALIZMO ĮVERTINIMAS

Proporcinis atstovavimas įgyvendina bei iškelia vieną itin svarbų dalyką – lygų, „proporcingą" vietų paskirstymą pagal balsus. Tad jo neginčytinas privalumas yra atstovavimo teisingumas *(fairness)*. Daugeliui žmonių tai svariausias argumentas. Vis dėlto PA rimtai kritikuotinas dviem susietais aspektais: pirma, jis sukuria (arba, tiksliau, leidžia) pernelyg didelę partinę fragmentaciją; antra, jis netenkina arba menkai tenkina valdymo pajėgumo reikalavimą, veiksmingo valdymo *(efficient governance)* poreikį.

Kaltinimą fragmentacija galima greitai atmesti, nes jo validumo mastas jau yra nustatytas (*supra* 3.4) 4 taisyklėje, 2 ir 3 hipotezėse bei dėsniuose Nr. 3 ir Nr. 4. Atminkime, kad esmė yra ta, jog kuo negrynesnis PA, tuo mažiau partijų. Tad dauguma negryno PA sistemų palaiko trijų ar keturių, daugiausia penkių „relevantinių partijų" skaičių; o tai savaime nėra labai jau kenksmingas fragmentacijos laipsnis *(degree of fragmentation)*. Tiesa: daugumoje tripartinių—penkiapartinių sistemų, kurias vadinu nuosaikiuoju pliuralizmu *(moderate pluralism)* (Sartori, 1976, p. 173—185), reikia koalicinių vyriausybių[6]. Bet prieš imdamiesi šio klausimo, tą, kurį nagrinėjame dabar, išspręskime šitaip: gryno arba pusiau gryno PA *(quasi-pure PR)* sukeliama partinės sistemos fragmentacija iš tikrųjų kelia problemų tik esant kraštutiniam pliuralizmui *(extreme pluralism)*, ypač jei šis susijungia su poliarizacija. Dėl to kaltinimas fragmentacija neabejotinai taikytinas arba buvo taikytinas Prancūzijai (Ketvirtoji Respublika), Italijai (1948—1992 m. PA sistemai), Izraeliui ir, žinoma, tokiems kraštams, kaip šių dienų Lenkija[7]. Problema čia yra arba buvo rimta, bet ją sukelia pernelyg grynas PA, tad ją išspręsti galima paties PA priemonėmis – įvedant negrynos formos PA.

Užtat antrąjį kaltinimą, jog PA neužtikrina valdymo pajėgumo, verta išnagrinėti nuodugniau. Žinia, esant PA atstovavimo procesas *(representational process)* – tai tvarkingas dvipakopis procesas, kai rinkėjai išrenka tik parlamentą, o jau po to parlamentas nepriklausomai ir savo nuožiūra sprendžia, kas ir kaip ilgai turi valdyti[8]. Be to, kaip ką tik pažymėta, esant PA dauguma vyriausybių būna koalicinės. Bet ar koalicijos – būtinai „prastesnės" vyriausybės? Ar koalicinės vyriausybės

neišvengiamai tvarkosi prasčiau už vienpartines vyriausybes? Yra trys šio klausimo aspektai: (i) vyriausybių ilgaamžiškumas arba stabilumas; (ii) atsakomybės prisiėmimas; (iii) ar koalicijos iš tikrųjų gali valdyti. Pirmąjį aspektą aptarsime atėjus metui (*infra* 6.6). Antrąjį galime taip ir palikti, pripažinę, jog koalicinių vyriausybių atveju sunku tiksliai nurodyti, kas kaltas, t.y. kas atsako už tai, kad kas nors daroma arba nedaroma. Tačiau svarbiausias yra trečiasis aspektas – ar kaip tik koalicinės vyriausybės reiškia, jog valdymas bus neveiksmingas, nenuoseklus arba neryžtingas? O atsakymas čia štai koks: nelygu aplinkybės.

Pirma, nelygu kiek partnerių sudaro koaliciją. Pavyzdžiui, galima tikėtis, kad dviejų partijų koalicija bus lengviau valdoma nei, tarkime, penkių partijų koalicija. Antra (ir svarbiau), nelygu, ar koalicijos yra (nesvarbu, kiek partijų jas sudaro) vieningos, ar konfliktuojančios, ar jų sudedamosios dalys veikia harmoningai, ar viena prieš kitą. O šiuo požiūriu svarbiausias kintamasis yra visuminė politinės sistemos poliarizacija.

Poliarizacija, paprastai tariant, yra „atstumas" – arba ideologinis kairės—dešinės tipo, arba kokios nors kitos rūšies. Tad poliarizuotoje politinėje bendruomenėje rinkėjai ir partijos yra vieni kitų atžvilgiu susvetimėję, nutolę vieni nuo kitų, o tai reiškia, kad beveik bet kuriuo klausimu jiems sunku (rinkimų požiūriu – ir neapsimoka) susitarti. Tokiomis aplinkybėmis koalicijos yra *heterogeniškos,* tuo pačiu – ir nelinkusios bendradarbiauti, besiginčijančios, lengvai patenkančios į pato situaciją. Atvirkščiai, santykiškai nepoliarizuotoje politinėje bendruomenėje (taigi tokioje, kuriai būdingas pragmatiškas požiūris į politiką) rinkėjai ir partijos veikiau nėra įsikibusios savo principų, yra palyginti artimi vieni kitiems, todėl jiems nesunku sukirsti rankomis ir susitarti dėl kompromisų. Šitokiomis aplinkybėmis koalicijos yra *homogeniškos,* tuo pačiu – ir gebančios kartu žaisti žaidimą[9].

Tad proporcinis atstovavimas *nebūtinai* suponuoja besivaidijančią ir į pato situaciją klimpstančią koalicinę vyriausybę. Kaip ir kaltinimas fragmentacija, kaltinimas valdymo nepajėgumu PA netaikytinas besąlygiškai. Bet jis tikrai taikytinas tuomet, kai PA pagimdo heterogeniškas partnerių arba, tikriau – ne-partnerių koalicijas, kuriose vieni prieš kitus žaidžia veto žaidimus. O kai taip atsitinka, PA nusipelno visos tos kritikos, kurios ir susilaukia.

Nepaisant nurodytųjų trūkumų, nereikia užmiršti, kad kai praėjusio šimtmečio pabaigoje buvo įvestas PA, tai buvo nepaprastai naudinga, išties būtina antisisteminių, užribyje susikūrusių partijų (daugiausia socialistų bei katalikų partijų) pažangaus integravimo į liberalią demo-

kratišką tvarką priemonė[10]. Bendra nuomonė yra tokia, kad PA pirmiausia buvo įvestas Belgijoje siekiant išgelbėti Liberalų partiją nuo išnykimo, koks vėliau ištiko Anglijos Liberalų partiją. Taip. Bet netrukus pasirodė, kad nenumatyta nauda (visoje žemyninėje Europoje) buvo kur kas didesnė už abejotiną siekį išgelbėti devynioliktojo amžiaus profesionalų *(opinion)* ir/arba įžymybių *(notables)* partijas, veikusias iki visuotinės rinkimų teisės nustatymo *(pre-enfranchisement)*. Ši nenumatyta nauda buvo ta, kad koalicinis valdymas sudarė galimybes net socialistų partijoms įeiti į vyriausybes, todėl jos laipsniškai *de facto* pripažino (nepaisant revoliucinės marksistinės doktrinos) buržuazinę valstybę. Vien tik socialistų vyriausybė, ypač dvidešimtojo amžiaus trečiajame dešimtmetyje, būtų buvusi labai nemalonus ir rizikingas eksperimentas, tuo tarpu socialistų dalijimasis valdžia koalicijoje su nuosaikiosiomis partijomis sumažino baimę ir atrodė priimtinas. Aišku, kaip jau pripažinau anksčiau, koalicinės vyriausybės slepia atsakomybę ir užmaskuoja susitarimus. Bet yra ir kita medalio pusė: tokia priedanga visada palengvina (šiandien ne mažiau nei praeityje užribio partijų atžvilgiu) abipusį „nuolaidžiavimą“, kurio reikalauja koalicinė partnerystė.

Tai, kas pasakyta, yra pamoka, kad PA ir koalicinės vyriausybės gali padėti „sunkioms visuomenėms“ išsikapstyti ir nesužlugti. Tai reiškia, kad be PA sunkios visuomenės lengvai gali virsti „neįmanomomis visuomenėmis“. Skyriaus pabaigoje apie tai dar šiek tiek kalbėsime.

4.3. DVIPAKOPIO BALSAVIMO ĮVERTINIMAS

Praeityje dvipakopis balsavimas buvo labai paplitęs vienmandatėse apygardose Prancūzijoje (Antrosios Imperijos laikotarpiu, vėliau Trečiojoje Respublikoje 1885—1936 m.), Ispanijoje (1870—1931 m.), Nyderlanduose (1906—1918 m.), Vokietijoje (1906—1919 m.), Austrijoje (1906—1919 m.), Norvegijoje (1906—1921 m.); o daugiamandatėse apygardose – Belgijoje (iki 1900 m.), Norvegijoje (iki 1906 m.), Italijoje (1882—1891 m.), Šveicarijoje (iki 1919 m.), Ispanijoje (iki 1870 m. ir 1931—1936 m.)[11]. Šie pavyzdžiai rodo, kad dvipakopis balsavimas paprastai buvo praktikuojamas ir veikė „jokio poveikio“ arba minimalaus poveikio sąlygomis. Nors išvardytosios valstybės daugeliu atžvilgių buvo skirtingos (Vokietiją ir Austriją, kaip monarchines sistemas, geriausia palikti nuošaly), tuo metu jos apskritai turėjo nestruktūruotą arba prastai struktūruotą partinę sistemą,– o mes žinome, jog kai partijos yra silpnos ir „nominalios“, rinkimų sistema beveik nieko nereiškia (*supra* 3.4).

Vėliau dvipakopio balsavimo sistemą nušlavė PA. Šiaip jau dvipakopis balsavimas turėjo nusileisti naujam ir, atrodo, neįveikiamam teisingo atstovavimo principui; o ryžtingų gynėjų nesulaukė, nes kaip tik PA leido išlikti tradicinėms įžymybių partijoms. Dėl to rinkimų sistemų padarinių ėmęsi mokslininkai nerado nė vieno atvejo, kad dvipakopis balsavimas funkcionuotų struktūruotoje partinėje sistemoje. Prisiminkime: kai Duverger maždaug 1950 m. formulavo savuosius dėsnius, jis taip pat žvelgė į PA sistemą, buvusią Prancūzijos Ketvirtojoje Respublikoje. O kadangi Trečioji Respublika buvo fragmentuota ne mažiau nei Ketvirtoji, tikriausiai kaip tik dėl to Duverger supanašino dvipakopį balsavimą su PA[12]. Vėlesni autoriai šią klaidą taisė ir dvipakopį balsavimą traktavo kaip mažoritarinę sistemą; bet vertino jį lygiai neteisingai. Pvz., Richardas Rose'as šitaip supanašina dvipakopį balsavimą su alternatyviuoju balsavimu:

> Prancūzijos Penktojoje Respublikoje naudota dviejų ratų daugumos sistema – tai alternatyviojo balsavimo *atmaina*... Skirtumas tarp alternatyviojo balsavimo australiškosios ir prancūziškosios formų yra nežymus, bet turi praktinę politinę reikšmę. Abi sistemos ... skaudžiai baudžia tas partijas, kurios gauna daug balsų, bet turi daugiau priešų negu šalininkų. Abi prašo rinkėjo nurodyti daugiau nei vieną preferenciją. Bet australiškoji sistema palieka rinkėjui spręsti, kokia yra jo preferencija, viename biuletenyje išrikiuodama *iškart visus* kandidatus. Prancūziškoji sistema, priešingai, leidžia kandidatų ir partijų iniciatyvą tik po to, kai gauti pirmojo rato rezultatai. (Rose, 1983, p. 32—33. Kursyvas mano.)

Man atrodo, kad Rose'o aiškinime nematyti to, ką jis aprašo. Visų pirma, jeigu dvipakopis balsavimas sutraukiamas tik į vieną iš daugelio galimų jo atvejų – vienmandatę daugumos formulę, tai nebeišvysime visos šios sistemos didybės. Išties įrodinėti, esą dvipakopis balsavimas tėra alternatyviojo balsavimo atmaina, tolygu įrodinėti (pripažįstu, kad tai hiperbolė), jog erelis – tai musės atmaina. Maža to, Rose'o pastebėtieji panašumai yra ne kas kita, kaip nepanašumai. Alternatyvusis balsavimas reikalauja absoliučios daugumos. Dvipakopis balsavimas renkant Prancūzijos parlamentą reikalauja tik daugumos; pirmasis kandidatus „išrikiuoja", antrasis – ne; pirmasis neleidžia rinkėjams pakeisti savo balso, antrasis – leidžia. Vargu ar šie skirtumai yra „nežymūs". Bet kam tada dvipakopį balsavimą su kuo nors panašinti? Šitaip pražiopsoma, kad unikalus šios sistemos bruožas – jog rinkėjas *perbalsuoja,* taip pat yra ir svarbiausiasis jos bruožas. Visos kitos rinkimų

sistemos yra tik vieno bandymo; dvipakopis balsavimas, ir tik dvipakopis, – dviejų bandymų sistema. Bandydamas tik vieną kartą, rinkėjas šauna gana aklai; o jei turi du šūvius, jis arba ji antrą kartą šauna aiškiai žinodami kur. Bet į visa tai turime pažvelgti atidžiau.

Pirmajame balsavimo rate rinkėjas gali laisvai išreikšti ir laisvai išreiškia savo pirmąją preferenciją. Jo laisvė maksimali, kai nėra kandidatų patekimo į antrąjį ratą slenksčio (arba yra tik minimali užkarda); ji taip pat labai didelė daugiamandatėse apygardose. Kita vertus, apskaičiuojančiojo rinkėjo laisvė „ne tokia laisva", kai patekimas į antrąjį ratą filtruojamas santykiškai aukštais slenksčiais, o ypač – kai į antrąjį ratą patenka tik du lyderiai. Nepaisant šių skirtumų, dvipakopis balsavimas vis tiek teikia rinkėjui ne mažiau laisvės, negu jis arba ji turi esant PA. Pažymėtina, kad pirmasis ratas – tai atranka *(selection),* bet ne rinkimai *(election)* (nebent kandidatas iškart laimėtų absoliučią daugumą), dėl to pirmasis ratas yra beveik *pirminių rinkimų* funkcinis ekvivalentas: jame atrenkami daugumai rinkėjų priimtiniausi kandidatai. Šio panašumo nereikėtų pernelyg sureikšminti. Bet vis tiek galima teigti, kad pirmasis ratas yra tarsi pirminiai rinkimai *(like-a-primary),* kurie nesusiduria su amerikietiškiesiems pirminiams rinkimams būdingomis problemomis[13].

Toliau, antrasis ratas paprastai rengiamas po dviejų savaičių, remiantis pirmojo rato rezultatais. Dabar jau rinkėjas tikrai verčiamas griebtis „strateginio balsavimo" už galimus nugalėtojus. Tačiau – ir tai svarbiausia – verčiamas balsuoti už savo antrąją/trečiąją preferenciją (arba blogiausiu atveju už mažesnę blogybę), dėl šitokio suvaržymo jis *negali kaltinti rinkimų sistemos;* jis pirmiausia ir labiausiai turi kaltinti kitų rinkėjų daugumos valią: tai *jie* jį verčia. Šios rinkimų sistemos suvaržymai pirmiausia yra konkretaus balsų pasiskirstymo *(voting distributions)* suvaržymai.

Ir kodėl turėtume tai laikyti suvaržymais? Balsavimo teorija užvertė mus idėjomis apie „racionalųjį rinkėją" *(„rational voter")* ir racionalųjį balsavimą *(rational voting).* Šios idėjos paprastai pernelyg išpučiamos. Tačiau jos labai prasmingos kalbant apie rinkėjo antrąjį bandymą. Išties rinkėjas, žinantis rezultatus, galintis skaičiuoti varžovų galimybes laimėti, tikrai yra „racionaliai balsuojantis " ir/arba gebantis racionaliai veikti. Išdava yra ta, kad tuo tarpu, kai bet kuri rinkimų sistema, siekianti slopinti partijų proliferaciją, turi kaip nors varžyti rinkėjo pasirinkimą, dvipakopis balsavimas tokį varžymą sušvelnina ir tam tikra prasme paverčia protingu pasirinkimu.

Bet antrasis pasirinkimas, taigi – racionalusis pasirinkimas *(rational choice),* leidžiamas ne vien rinkėjui. Lygia greta laisvė pasirinkti antrą kartą suteikiama ir partijoms bei jų kandidatams. Juk po pirmojo rato partijos pradeda tarp savęs *racionalių mainų (retional exchanges)* žaidimą, duodamos viena kitai suprasti, girdi, „mano kandidatas" pasitrauks apygardoje A, jeigu „tavo kandidatas" mainais pasitrauks apygardoje B. Be abejo, sudaryti tokius mainų sandorius tikrai nelengva. Juos lengviau sudaro giminingos partijos, nes jų artumas leidžia tikėtis, kad jų rinkėjai persiorientuos giminingos partijos naudai. Priešingai, tarp svetimų ir/arba santykiškai tolimų partijų mainų sandorius ne tik sunku sudaryti, dar sunkiau pagal juos perorientuoti elektoratą. Kad ir kaip būtų, svarbus šių dalykų padarinys yra tas, kad kai partijos žino, jog bus priverstos tarpusavyje mainytis, jos lygiai bus „racionaliai verčiamos" mažiau kreipti dėmesį į savo ideologinius skirtumus, taigi ir konkurencinį žaidimą žaisti nuosaikiau. Dvipakopio balsavimo sistemos padarinys yra ne tik tas, kad dėl jo atsiranda (Duverger žodžiais tariant) „lanksčios" partijos, bet ir tas, kad jis daro politiką nuosaikesnę. Apskritai dvipakopis balsavimas baudžia ideologinę politiką ir atlygina pragmatiškai politikai.

Ką tik aprašytąjį „mainų žaidimą" aš vertinu, aišku, teigiamai. Bet jį galima vertinti ir neigiamai. Šiuo požiūriu mainų žaidimas pernelyg lengvai virsta „nederamais mainais", t.y. nederamais šalutiniais atlygiais – grobio *(spoils)* dalybomis bei įvairiausiomis šešėlinėmis politinėmis paslaugomis. Galbūt tai ir dažni atvejai; bet, manau, šis argumentas – ne tuo adresu.

Jei yra blogų politikų (o jų yra), tai dar nereiškia, kad reikia padaryti taip, kad apskritai politikai išnyktų. Jei pinigai sudaro (o jie sudaro) sąlygas lupikauti, tai dar nereiškia, kad reikia panaikinti pinigus. Politika iš tikrųjų nemaža dalimi susideda iš mainų ir sandorių; bet jei šie sandoriai išsigimsta į nedorus sandėrius, negalima daryti išvados, esą kaltas tarimasis. Taigi, jei (ir kai) dvipakopis balsavimas virsta tuo, ką italai vadina *mercato delle vacche,* galvijų turgumi[14], išvada nebūtinai teigia, kad negerovė glūdi rinkimų sistemoje. O iš kur karvės? Kodėl yra jų pasiūla? Galų gale tos karvės yra dėl to, kad valstybė braunasi į ekstrapolitinius laukus, ji įsiveržia į ekonomikos sritį (industrinės ir menedžerių valstybės *sub specie*); ir, priešingai, jų nebėra, jei valstybė priverčiama susitraukti ir grąžinama į natūralias ribas. Jei mums kelia nerimą grobio dalybos, teisingas problemos sprendimas – mažiau grobio.

Vis dėlto įsivaizduokime, kad kurioje nors šalyje užkulisinės grobio dalybos ir valstybės lėšų eikvojimo politika *(pork-barrel politics)* pasiekė patologinį mastą. Jei šitaip atsitinka, sistemos lankstumas leidžia panaudoti štai kokią priemonę – įvesti uždarą antrąjį ratą *(closed run-off),* t.y. antrajame rate leisti varžytis tik dviem lyderiams. Taip sutvarkius nebelieka erdvės derėjimuisi, vadinasi, problema pakertama iš pašaknių. Kita vertus, nevertėtų pernelyg lengvai atsisakyti derėjimosi teikiamų privalumų. Realiame pasaulyje kas nors turi nusileisti; o jeigu didžiausia blogybė yra valstybės lėšų eikvojimas, tuomet už tai, kad jo nebeliktų, sumokėkime tiek, kiek tai kainuoja. Bet kai taip nėra, tuomet atviras antrasis ratas *(open second ballot)* priimtinesnis nei uždaras.

Uždaro antrojo rato gynėjai tvirtina, kad dvipakopio balsavimo sistemoje partijos gali derėtis ir derasi bet kokiu atveju, t.y. net tada, kai antrajame rate apsiribojama dviem lyderiais. Įrodinėjama, kad šiuo atveju partijos gali derėtis dėl abipusio *do ut des,* abipusių mainų iš pat pradžių. Bet tai nelabai tikėtina. Pirma, partijos, kurios pasitraukia iš varžybų dar prieš bandydamos laimę, prisipažįsta pralaimėjusios bei (ilgesnėje perspektyvoje) deda pamatus savo išnykimui. Antra, labai sunku sudarinėti susitarimus aklai, t.y. dar nežinant, kiek kas iš tikrųjų turi (ir gali atiduoti) balsų tose apygardose, kuriose mainytis prasminga. Tad labiausiai tikėtina, kad uždaras antrasis ratas paskatins daugumą partijų bandyti laimę savarankiškai, tarus, jog pasirodyti blogai yra geriau, negu išvis nepasirodyti, ir kad balsai, prarasti balsuojant už jas, šiaip ar taip, yra balsai, atimti iš artimiausių ir labiausiai nemėgstamų konkurentų.

Primygtinai pabrėžiu: skirtumas tarp atviro ir uždaro antrojo rinkimų rato – tai neišgalvotas ir svarbus skirtumas. Tačiau kiek atviras arba, priešingai, kiek uždaras turėtų būti patekimas į antrąjį ratą? Čia pusiau atviras *(semi-open)* arba pusiau uždaras *(semi-closed)* sprendimas, pagal kurį leidžiama dalyvauti trims arba keturiems kandidatams[15], man priimtiniausias dėl dviejų priežasčių. Pirma, jei antrajame rate leidžiama dalyvauti daugiau nei keturiems lyderiams, tuomet skatinami „dalyviai-šantažistai“, neturintys šansų laimėti, bet vis tiek galintys pasiekti, kad kita partija pralaimėtų. Tuo pat metu (tai antra) trijų ar keturių paskutiniojo rato dalyvių pakanka, kad tarppartinis derėjimasis būtų galimas tokiu mastu, kuris užtikrintų nuosaikią politiką ir sumažintų dirbtinai išpūstą supriešinimą.

Dabar jau esame pasirengę klausti, ar dvipakopis balsavimas (nepaisant jo didžiulės įvairovės) paklūsta kokiam nors dėsnio tipo api-

bendrinimui. Šiaip jau nuojauta kužda, kad vienmandatėse apygardose dvipakopis balsavimas daro tokį pat redukcinį poveikį kaip ir visos mažoritarinės sistemos, tik mažesnį ir sunkiau nuspėjamą, ir kad mažose daugiamandatėse apygardose dvipakopis balsavimas funkcionuos kaip labai negryna proporcinė sistema, tik sunkiau nuspėjamu būdu. Kodėl gi šitaip yra? Kodėl sunkiau nuspėjama? Atsakymas visiškai aiškus – čia įsikiša nauji kintamieji: (i) mažiau dalyvių apimantis antrasis ratas, (ii) kuriame susiduriama su tarppartiniu manevravimu bei mainais. O galutinis rezultatas labiausiai priklauso nuo (ii), to, kaip sumaniai (arba ne) partijos geba tarpusavyje sudaryti sėkmingus susitarimus. Tai, žinoma, labai neapibrėžtas veiksnys, bet jis vis dėlto paklūsta bendrai taisyklei, kad prastas derėjimasis daro didesnį redukcinį poveikį, o įžvalgus derėjimasis leidžia išlikti didesniam partijų skaičiui[16].

Ar galima numatyti dar tiksliau? Sakyčiau, kad nors dvipakopio balsavimo redukcinio poveikio *partijų skaičiui* paprastai negalima numatyti itin tiksliai, dvipakopis balsavimas leidžia aiškiai prognozuoti, *kurioms partijoms* (kokios rūšies partijoms) bus labai jau menkai atstovaujama, dažnai netgi nustumiant jas už relevantiškumo ribos. Išties dvipakopis balsavimas skaudžiai baudžia antisistemines partijas[17].

Vadinamosios antisisteminės partijos būna įvairaus plauko[18]; jas galima suskirstyti į ekstremistines *(extremist)*, kraštutines *(extreme)* ir/arba izoliuotąsias *(isolated)* partijas. Ekstremistinės partijos yra iš tikrųjų antisisteminės: jos pasisako (bent žodžiais) už revoliucinį valdžios užgrobimą, atmeta ir atsižada „savosios“ politinės sistemos bei pagal savo veiklos pobūdį yra aktyvistinės. Kraštutinės partijos reiškia, kad politinėje bendruomenėje politinių nuostatų spektras itin platus, šios partijos atsiduria kuriame nors tolimiausiame šio spektro krašte. Taigi kraštutinė partija – nebūtinai ekstremistinė partija. Galiausiai izoliuotosios partijos – tai, trumpai ir paprastai tariant, nepripažįstamos partijos, atstumtos dominuojančios visuomenės nuomonės (ypač vertybių pagrindu)[19].

Žinia, ekstremistinės, kraštutinės ir izoliuotosios partijos susipina tarpusavyje, bet nėra nepripažįstamos tuo pačiu mastu ar laipsniu. Tačiau jos visos turi bendrą ydą – balsams persiskirstant jos lieka užribyje. Dvipakopio balsavimo sistemoje rinkėjai, netekę jiems priimtiniausio kandidato, antrajame rate atiduoda savo balsą ne tokiems priimtiniems, bet vis dėlto priimtiniems kandidatams. Tačiau balsavimo poslinkiai baigiasi ties tam tikra neperdavimo riba *(no-transfer point)*, kurią peržengti rinkėjas atsisako. O ekstremistinės-izoliuotosios partijos lieka už balsavimo lankstumą apibrėžiančios neperdavimo ribos *(no-*

transfer border of voting flexibility). Jų aukščiausias rezultatas – pirmasis. Antrajame rate jų balsai gali atitekti kitoms partijoms (vengiant didesnių blogybių arba baudžiant artimiausius varžovus), bet papildomai balsų jos negaus. Taip jos ir nugrimzta į dugną.

Ar visa tai galima suformuluoti kaip taisyklę? Kadangi dvipakopis balsavimas grindžiamas ir mažoritariniais, ir proporciniais kriterijais, ankstesniąją stiprių—silpnų rinkimų sistemų dichotomiją čia turėtume pakeisti tikslesniu suskirstymu į (i) stiprias, (ii) vidutinio stiprumo *(strong-to-weak)* ir (iii) silpnas dvipakopio balsavimo sistemas. Dvipakopis balsavimas stiprus, kai jis reikalauja absoliučios daugumos, vadinasi, kai apygardos yra vienmandatės, o antrasis ratas uždaras. Dvipakopis balsavimas yra veikiau stiprus nei silpnas *(strong-feeble),* kai nustatytas aukštas patekimo į antrąjį ratą slenkstis (pvz., šiuo metu Prancūzijoje – 12,5 procento); ir, atvirkščiai, veikiau silpnas nei stiprus *(feeble-strong),* kai patekimo slenkstis santykiškai žemas (pvz., 5—6 procentai). Galiausiai jis silpnas tada, kai visai nėra nustatyto slenksčio arba kai dvipakopis balsavimas vyksta daugiamandatėse apygardose. Pagal šią klasifikaciją taisyklės būtų tokios:

1 taisyklė. Stiprus dvipakopis balsavimas pašalina (kaip nerelavantines) antisistemines partijas, dėl jo taip pat labai menkai atstovaujamos trečiosios „išbarstytosios“ partijos, kurios neturi didesnių atsparos taškų regionuose arba apygardose.

2 taisyklė. Veikiau stiprus nei silpnas dvipakopis balsavimas vis dar šalina antisistemines partijas, bet leidžia trečiosioms išbarstytosioms partijoms derybomis siekti relevantiškumo.

3 taisyklė. Esant veikiau silpnam nei stipriam dvipakopiam balsavimui, ir antisisteminės, ir antraeilės partijos yra menkai atstovaujamos, bet išlaiko tam tikrą relevantiškumo laipsnį.

4 taisyklė. Silpnas dvipakopis balsavimas daro 3 taisyklėje nurodytą antireprezentacinį *(unrepresentative)* ir galbūt redukcinį poveikį, tik mažesnį ir sunkiau nuspėjamą[20].

Aišku, šios taisyklės – tai bendros „tendencijos taisyklės“. Tačiau kiekvienos šalies atžvilgiu jas galima papildyti pakankamai tiksliomis prielaidomis, t.y. įtraukiant kontekstą ir konkrečias konfigūracijas[21].

Palikus nuošaly prielaidas ir detales, svarbiausia yra tai, kaip dvipakopis balsavimas susijęs su valdymo pajėgumu. Jau nesyk esu pabrėžęs, kad jokia rinkimų sistema, net pirmojo pasiekusiojo finišą daugumos sistema negali *per se* užtikrinti vyriausybių gebėjimo valdyti. Be

to, rinkimai balsų dauguma netinka labai poliarizuotoms visuomenėms ir partinėms sistemoms. Priešingai, vienokią ar kitokią dvipakopio balsavimo formą galima sklandžiai pritaikyti net labai poliarizuotai aplinkai. O rinkimų sistema, baudžianti (o dvipakopis balsavimas tikrai baudžia) labiausiai nutolusias, t.y. pačias kairiausias ir pačias dešiniausias (kraštutines) partijas, be abejo, gerokai padidina valdymo pajėgumą susipriešinimo sąlygomis. Tai nemažas privalumas.

4.4. KURI SISTEMA GERIAUSIA?

Mažoritarinės rinkimų sistemos šiuo metu yra retenybė; jos dažniausiai egzistuoja todėl, kad jau yra ir rinkėjai su jomis apsipranta; jos jau senokai puolamos net pačioje Anglijoje[22]. Mes žinome, kad puolimo pagrindas – samprotavimas, jog pats svarbiausias atstovaujamosios demokratijos *(representative democracy)* reikalavimas – teisingas atstovavimas, o atstovavimas teisingas tik tada, kai jis proporcingas. Aš nenuvertinu tokio samprotavimo svarumo. Bet esu įsitikinęs, kad vis dėlto neteisinga tvirtinti, esą proporcinės sistemos iš prigimties pranašesnės už mažoritarines sistemas, ir kad dėl to joms *visuomet* reikia teikti pirmenybę. Pastaruoju metu pats įtakingiausias šios pažiūros skelbėjas yra Arendas Lijphartas, tad į jo argumentus verta kiek labiau įsigilinti.

Lijphartas (1968a) pradėjo mesdamas iššūkį Gabrieliaus Almondo ir kitų nuomonei, kad darbingosios demokratijos *(working democracies)* esą priklausančios arba angliškajam, arba skandinaviškajam tipui (pvz., Švedija ir Norvegija) ir kad PA bei koalicinis valdymas – tai tik „nedarbingosios" sistemos. Jis pasirinko priešingą pavyzdį – Nyderlandus; apibūdindamas Nyderlandus, Lijphartas sukūrė „konsociacinės demokratijos" *(consociational democracy)* teoriją (1968b), kurią vėliau išplėtojo, įtraukdamas Šveicariją, Austriją ir (gana rizikingas žingsnis) Libaną. Lijphartas buvo visiškai teisus, manydamas, kad jeigu demokratija remiasi nemažoritarine *(non-majoritarian)*, konsociacine praktika, ji gali būti darbinga net susipriešinimo sąlygomis (ypač fragmentuotosios politinės kultūros *(fragmented political culture)* sąlygomis); jo konsociacinės demokratijos konstruktas tapo prasmingu ir reikšmingu įnašu į demokratiško valdymo sampratą. Tačiau vėliau Lijphartas šiuos pamatinius teiginius išpūtė iki „didžiosios teorijos" apie aukščiausiąją demokratijos formą – konsensualinę demokratiją. Ir todėl, nors seku ankstyvuoju Lijphartu, sekti juo taip toli jau negaliu.

Laipsniškas perėjimas nuo atskirosios prie bendrosios didžiosios teorijos daugiausia susijęs su terminija. Konsociacinė demokratija – tai

perkrikštyta „konsensualinė demokratija"; konsociacinis konstruktas suponuoja segmentuotą socialinę struktūrą *(segmented social structure),* bet ši struktūra jau gauna naują vardą – „pliuralistinė visuomenė" *(plural society).* Dar daugiau, pradinė konstrukcija buvo tipologinė: konsociacinė demokratija buvo „tipas". Su tipais tvarkytis (logiškai ir metodologiškai) mes mokame. O kas yra modeliai, mes net nežinome, tačiau laikome juos gerokai aukštesnio rango dalykais.

Bet pakeisti žodį – tai ne šiaip imti ir pakeisti žodį: šitaip pakeičiama reikšmė. Žodžiai turi semantinį aspektą, kitaip tariant, jie išreiškia prasmes[23]. Taigi sakydami „konsensualinė demokratija", jau laikome rankoje kozirį. Ar kas nors kada nors galėtų bent pamanyti, kad demokratija be konsensuso *(non-consented democracy)* prilygsta demokratijai, kuri turi konsensusą *(consented democracy)*? Lygiai taip pat, jei sakome „pliuralistinės visuomenės" (išties labai švelnus ir negriežtas pavadinimas), neišvengiamai peršasi mintis, kad dėl to, jog visos visuomenės tam tikra prasme ir tam tikru mastu yra pliuralistinės, Lijpharto receptas iš tikrųjų tinka kiekvienai visuomenei.

Aišku, ankstyvasis ir vėlyvasis Lijphartas skiriasi ne vien frazeologija. Sėkmingo konsociacinės demokratijos funkcionavimo *būtina sąlyga* – „elitų bendradarbiavimas" *(elite cooperation),* kurio tikslas – atsverti tos visuomenės dezintegracines tendencijas; bet konsensualinės demokratijos apibrėžime ši būtina ir lemiama sąlyga pradingsta. Panašiai ir Lijpharto iš pradžių turėtas mintyje segmentuotų visuomenių skiriamasis bruožas buvo tas, kad jų lūžių struktūra diferencijuota ne pagal tam tikrus pjūvius, bet ši diferenciacija yra kumuliatyvi bei save stiprinanti. Dabar perskaitykime, kaip Lijphartas apibrėžia savąsias pliuralistines visuomenes: „visuomenės, kurios religiniu, ideologiniu, kalbiniu, kultūriniu, etniniu arba rasiniu pagrindu yra griežtai pasidalijusios į faktiškai atskiras subvisuomenes *(subsocieties)*" (184a, p. 22). Šiame apibrėžime yra du verti dėmesio dalykai: pirma, jis pernelyg stiprus tam, kas vadinama „pliuralistiniu" (žodis „pliuralistinis" čia, atrodo, visiškai netinka), o antra, „kumuliatyviojo lūžio" *(„cumulative cleavage")* pagrindas sukonstruotas netvarkingai. Dėl to skaitytojui paliekama pačiam spręsti, kiek „griežtumo" reikia, kad visuomenė būtų griežtai pasidalijusi, ir kiek turi būti „atskirumo", kad būtų faktiškai atskiros subvisuomenės. Pagaliau juk ne žodžio „pliuralistinis" apibrėžimas, bet pats šis žodis ima viršų dėl savo semantinio skystumo.

Viską sudėjus į daiktą, kas gi ta konsensualinė demokratija? Pats Lijphartas apibendrina šitaip (1984a, p. 23, 30):

Konsensualinį demokratijos modelį galima apibūdinti nurodant aštuonis elementus, griežtai skirtingus nuo Vestminsterio modelio *(Westminster model)* mažoritarinių savybių ... Visų šių aštuonių elementų tikslas – apriboti daugumos valdžią, reikalaujant arba skatinant daugumos ir mažumos *bendrą valdžią (sharing of power)* (plačiosios koalicijos *(grand coalitions)*), *valdžios išsklaidymą (dispersal of power)* (tarp vykdomosios valdžios ir įstatymų leidėjo, tarp dviejų įstatymų leidybos institucijų rūmų, taip pat tarp kelių mažumos partijų), *teisingą valdžios paskirstymą (fair distribution of power)* (proporcinis atstovavimas) ... ir *formalų valdžios apribojimą (formal limit on power)* (naudojant mažumos veto *(minority veto)*).[24]

Štai kaip aplinkiniu keliu iš tikrųjų išskerdžiama valdžia. Gražu? Kažin, nes galima pastebėti, jog kiekvieno paminėtojo elemento privalumus atitinka tolygūs arba net juos pranokstantys trūkumai. (i) Plačiosios koalicijos beveik absoliučiai užmaskuoja atsakomybę, nes paprastai yra heterogeniškesnės ir dėl to mažiau ryžtingos, nei nedidelę daugumą turinčios koalicijos *(minimum-winning coalitions)*. (ii) Valdžios išsklaidymas tarp vykdomosios valdžios ir įstatymų leidėjo lengvai tampa sujaukta ir neekonomiška valdžios painiava; o valdžios išsklaidymas tarp kelių mažumos partijų šią painiavą dar labiau padidina. (iii) Proporcinis atstovavimas *per se* – geras dalykas, bet vargu ar jis geras Lijpharto rekomenduojama kraštutine forma, apimančia ir *proporz,* t.y. valstybės tarnybos ir viešųjų reikalų finansavimo dubliavimą bei paskirstymą lyg ir pagal kvotas. (iv) Galiausiai pripažinti mažumos veto svarbia ir normalia valdžios apribojimo priemone, vadinasi, pripažinti principą, kuris kelia šiurpą. Bet visa tai pranoksta mažoritarinio ir konsensuso modelių *(majoritarian and consensus model)* priešpriešinimas – jis yra ir šališkas, ir pernelyg sureikšmintas.

Šis priešpriešinimas šališkas, nes frazeologija, kuria jis apibūdinamas, išduoda, jog mažoritarizmas – sąmoningai arba ne – traktuojamas kaip didinantis konfliktus arba, šiaip ar taip, kaip prastai juos valdantis. O aš teigčiau priešingai: valdymas konsensuso pagrindu *(consensus management)* yra bet kokio ir viso demokratinio valdymo pati esmė, todėl nėra jokio pagrindo *a priori* manyti, esą Vestminsterio metodas nepajėgia išpainioti konsensuso-konflikto mazgo taip pat sėkmingai arba netgi sėkmingiau už konsensualinį-konsociacinį metodą *(consensus—consociational method)*. Tiesą sakant, Lijpharto teiginį galima apversti aukštyn kojomis. Ką nors lengvindamas, darai, kad tai ir

įvyktų. Kuo daugiau nusileidi, tuo daugiau nuolaidų iš tavęs reikalaujama. O tai, kam nekliudoma, iš tikrųjų yra skatinama. Jei apdovanoji segmentus ir pasidalijimą (o *proporz* ir veto teisė būtent tai ir daro), padidini ir eventualiai sustiprini segmentus ir pasidalijimą. Tad galiausiai Lijpharto schema gali būti labiau konsensusą griaunanti nei jį užtikrinanti. Juk taika bet kokia kaina – pats blogiausias įmanomas būdas išvengti karų. Toliau (tai antra), Lijpharto priešpriešinimas pernelyg sureikšmintas, nes bet kokioje demokratijoje, demokratijoje apskritai daugumos principas *(majority principle)* yra ir privalo būti įtvirtintas štai kaip: daugumos valia turi teisę dominuoti tose ribose, kurias nubrėžia pagarba mažumų teisėms. Taigi mažoritarizmas visuomet yra apribotas arba suvaržytas. Jeigu yra kitaip, tokia demokratija sunaikina pati save (Sartori, 1987, p. 31—34, 132—133).

Baigdamas Lijphartas sklandžiai ir beveik nepastebimai nuo tezės, kad konsociacinė demokratija geriausiai tinka segmentuotoms, heterogeniškoms ir/arba poliarizuotoms visuomenėms, nuveda mus prie visiškai kitokios tezės, esą tai aukščiausiasis „konsensuso modelis", iš esmės tinkantis visoms visuomenėms. Na, ne. Konsociacinė demokratija yra kryžminius spaudimus patirianti sistema, kuriai subyrėti neleidžia atsveriantys, solidarizuojantys elitai, besistengiantys neutralizuoti savųjų visuomenių išcentrinę trauką; tuo tarpu konsensualinė demokratija – tai vienkryptis šlaitas, kuriuo slystama į save stiprinančią mažumos apetitų sistemą. Dėl to aš pritariu pirmajai formulei, bet negaliu pritarti antrajai[25].

Agituojant už PA, nėra jokio reikalo, kaip tai daro Lijphartas, regzti kokios nors didžios teorijos. PA naudai byloja paprastas ir tiesus argumentas, kuriam galima pajungti visus kitus: demokratinės politikos esmė, pati esmė, – ne geras valdymas, bet atstovaujamasis valdymas *(representative government).* Ar šis argumentas neįveikiamas, ar jis galingas? Aš manau, kad ne, nes tie, kas taip teigia, atrodo, pamiršta, kad atstovaujamasis valdymas – tai *atstovaujamojo ir atsakingo valdymo (representative and responsible government)* santrumpa ir kad šios dvi savybės veikia išvien. Be to, atsakingasis valdymas turi dvi puses – du „veidus". Viena vertus, „atsakingas" reiškia „gebėjimą atliepti" *(responsiveness);* kita vertus, jis reiškia nepriklausomą atsakingumą *(independent responsibility)* t.y. tokį elgesį, kai atstovaujamųjų atžvilgiu „veikiama atsakingai" *(responsibly),* kai bet kuris atstovas privalo veikti, sutelkdamas visą savo kompetenciją, išmanymą ir sugebėjimus[26]. Tad išbaigtas ir teisingas argumentas yra toks: demokratija reikalauja gero

(atsakingo) valdymo lygiai taip pat, kaip ji reikalauja atliepiančio valdymo, todėl šių dviejų elementų negalima atskirti.

Tad kas yra geriausia? Ankstesniuosiuose įvertinimuose aš pateikiau kiekvienos rinkimų sistemos privalumus ir trūkumus. Mažoritarinės daugumos sistemos geriausiai tinka, kai jos sukuria dvipartinę sistemą, savo ruožtu kuriančią vienpartinę „atsakingą" vyriausybę *(„responsible" government),* – arba bent joms šitai geriausiai pavyksta. Bet tai nėra lengvai pasiekiama. Todėl rinkimus balsų dauguma labiau tiktų pateisinti pasitelkiant tai, ką aš pavadinau silpnąja valdymo pajėgumo pretenzija (*supra* 4.1), t.y. įrodinėjant, jog jos kliudo partinei fragmentacijai ir dėl to sudaro palankesnes nei PA sistemos sąlygas atsirasti veiksmingai vyriausybei. Kita vertus, reikia pripažinti ir visiškai priešingą dalyką: vienmandačių apygardų sistema taip pat gali sudaryti palankias sąlygas politinei bendruomenei susiskaldyti į vietinę ir vietininkišką politiką.

Kalbėdamas apie PA, pripažinau jo didžius istorinius nuopelnus bei patvirtinau, kad savo negrynosiomis formomis jis paprastai suderina adekvatų atstovavimą *(adequate representation)* ir pakankamą valdymo pajėgumą. Tad PA geriausias tada, kai yra pakoreguotas. Aš lygiai pripažįstu, kad PA gali būti naudingas ir išties būtinas ypač sunkioms visuomenėms – kaip tai argumentavo Nordlingeris (1972) ir ankstyvasis Lijphartas. Kita vertus, savo grynąja forma PA paprastai duoda priešingą rezultatą; o Lijpharto siūlomame „kraštutinumų pakete" jo ydos grįžta bumerangu, todėl PA gali pasirodyti esąs mirties pabučiavimas.

Dabar reformatoriai pradėjo žaisti su idėja, kad geriausia – daugumos ir PA mišinys, jų derinys. Ši idėja kilo klaidingai supratus vokiškąją sistemą, kuri yra mišri balsavimo kriterijų, bet ne rezultatų požiūriu, nes viso *Bundestago* atžvilgiu rezultatai yra visiškai proporcingi (*supra* 2.2). Mišrioji sistema, priešingai, turėtų sukurti organą, kurio narių sudėtyje būtų derinamas ir proporcinis, ir neproporcinis atstovavimas, taigi – pusiau proporciniai ir pusiau mažoritariniai *(semi-majoritarian)* rezultatai, todėl Vokietijos atveju čia remtis negalima. Vadinasi, iš tikrųjų mišrioji sistema – tai sistema, kur parlamento narių sudėties atspindimą proporciją atsveria neproporcingumas. Tad ryškūs šiuolaikiniai tikrai mišrių parlamentų pavyzdžiai – tai Italijos, Japonijos ir Rusijos atvejai. Tiksliau, 1993 m. rugpjūtį Italija įsivedė 75 procentų balsų daugumos ir 25 procentų PA derinį; po kelių mėnesių Japonija atsisakė savo senosios rinkimų sistemos ir pakeitė ją daugumos ir PA santykiu 50:50 (iš tikrųjų grynuoju PA); o 1993 m. gruodžio mėnesį Rusi-

jai teko skubiai balsuoti renkant naujuosius žemuosius rūmus (vadinamus Valstybės *Dūma*) tokia pačia lygių dalių kombinacija[27].

Esu įsitikinęs, kad ir koks būtų dalių santykis, šie daugumos ir PA suporavimai yra netikusi sąjunga, labai neprotinga ir kontrproduktyvi tvarka. Rusijos atveju bet kokia rinkimų sistema būtų davusi keistus rezultatus; bet rusai iš tikrųjų paklausė neišmintingo patarimo, tuščioje vietoje pradėję nuo šizoidiškos rinkimų sistemos, kuri skatina arba šaudymą aklai (balsų dauguma), arba subyrėjimą (PA), o tai anaiptol nepadeda brėžti ateities kontūrų. Italijai aš pranašavau, kad jos daugumos elementas nesuprojektuos jokio rišlaus dvipolio persiskirstymo *(realignment),* tuo tarpu proporcinė dalis palaikys partinę fragmentaciją tokiu lygiu, kuris bus pražūtingas. Per 1994 m. rinkimus taip ir atsitiko. Japonijos atžvilgiu negaliu pasakyti (jei reforma nebus pakeista), kokiais keistais iškraipymais ilgainiui baigsis rinkimai apygardose balsų dauguma, bet visą valstybę apimanti PA apygarda tikrai nesukliudys fragmentacijai, todėl netrukus teks gailėtis.

Žinoma, yra skirtumas, ar prie daugumos ir PA derinio pereinama nuo anksčiau buvusios mažoritarinės, ar nuo buvusios proporcinės sistemos. Pirmuoju atveju kraštas netenka vienpartinės vyriausybės, tačiau pernelyg didelė partinė fragmentacija bent artimiausioje ateityje neįvyksta (nes dvipartinio balsavimo *(two-party voting)* įprotis neišgaruoja pernakt). Vadinasi, tokiu atveju perėjimas laikytinas švelniu nutūpimu prie pakoreguotos, aštrumą praradusios daugumos. Antrasis atvejis – perėjimas nuo PA prie daugumos arba dalinės daugumos *(partial plurality)* – tai paprasčiausiai klaidingas žingsnis. Tačiau manau, jog bet kuriuo atveju reikia remtis principu, kad rinkimų sistemos turi vadovautis *viena* logika, atitinkančia jų paskirtį. Farquharsono (1969) žodžiais tariant, PA reikalauja „nuoširdaus balsavimo" *(sincere voting),* t.y. leidžia rinkėjui arba rinkėjai laisvai išreikšti savo pirmąją preferenciją, tuo tarpu mažoritariniai rinkimai reikalauja „strateginio balsavimo", t.y. rinkėjai sutelkia savo balsus tikėtiniems nugalėtojams (taigi iš rinkėjų reikalaujama išreikšti antrąją ir „apskaičiuotą" preferenciją). Tad negali ir neturi būti reikalaujama, kad rinkėjai vienu metu darytų ir mažoritarinį (strateginį), ir proporcinį (nuoširdųjį) pasirinkimą, nes tai tikras būdas juos supainioti ir, galimas dalykas, išrinkti niekam tikusius parlamentus. Daugumos ir PA hibridų advokatai tiki, kad jie sudeda į daiktą tai, kas abiejuose pasauliuose esą geriausia; bet veikiausiai atsitiks priešingai – bus susilaukta jų abiejų ydas turinčio pavainikio mišrūno.

Suprantama, PA atvirumo pakeitimas mažoritarizmo gniaužtais bet kurioje šalyje pažeidžia įsitvirtinusius interesus bei įpročius. Bet jeigu jau toks perėjimas įvyksta, tada geriausia tai daryti per atviro dvipakopio balsavimo sistemą[28]. O tai dar viena priežastis paraginti mokslininkus atkreipti dėmesį į formulę, kurią dauguma specialistų atvirai ignoruoja arba tiesiog nesupranta. Tad ar darau išvadą, kad jei ir esama „geriausios" rinkimų sistemos, tai – dvipakopio balsavimo sistema su jos plačiu pritaikymo spektru ir galimų formulių įvairove? Taip, iš esmės pirmenybę teikčiau jai, bet su išlyga, kad jokia rinkimų sistema nėra geriausia visais atžvilgiais.

PASTABOS

1. Sartori, 1968a, p. 469. (Nuoroda į prancūziškąjį tipą, žinoma, yra istorinė.) Aš cituoju savo seną rašinį, nes buvau apkaltintas, esą užmirštąs, kad „rinkimų sistemos turi būti klasifikuojamos bei vertinamos pagal atstovavimo principus" (Nohlen, 1984a, p. 84—87). Tai akivaizdi netiesa.
2. Pvz., Anglijoje 1974 m. vyriausybę sudarė leiboristai, gavę 37,2 procento balsų – prieš 39,9 procento, kuriuos gavo konservatoriai. Naujojoje Zelandijoje 1978 m. ir 1981 m. vyriausybę sudarė partija, pagal surinktus balsus buvusi antra, bet gavusi absoliučią vietų daugumą.
3. Richardas Rose'as (1983, p. 40—41) nurodo, kad „proporcingumo skirtumas tarp vidutinių tikėtinų rinkimų proporcinio atstovavimo ir daugumos sistemose yra labai nedidelis – 7%"; jis pateikia įrodymus (8 lentelėje), kad kai kuriose daugumos valstybėse proporcingumo daugiau nei kai kuriose PA valstybėse. Šis argumentas pakartojamas: Rose 1984 (p. 74—75 ir 7.1 lentelėje), kur proporcingumo skirtumas jau yra 8%. Bet Rose'as nepastebi to, ką netrukus pasakysiu.
4. Tai patyrė Anglijos liberalai. Pvz., Britanijoje per 1986 m. rinkimus Aljansas (jų tuometinis pavadinimas) gavo 25,4% balsų ir tik 3,5% vietų. Šiuo atveju vienos vietos Bendruomenių Rūmuose kaštai leiboristams buvo 40000 balsų, o Aljansui – 400000 balsų (dešimteriopai didesni).
5. Prieš nurodant šias sąlygas, būtina prisiminti, kad visas šis įrodinėjimas grindžiamas taisyklėmis, pagal kurias skiriamos nerelevantinės ir relevantinės partijos. Antai Rose'as tvirtina: „Tokios tendencijos, kad ne PA rinkimų sistemos sukurtų dvipartinį parlamentą, nėra. Šešiose čia apžvelgtose [daugumos] valstybėse vidutiniškai yra penkios partijos kiekviename parlamente, o Britanijos parlamente – net devynios partijos" (Rose, 1984, p. 78). Bet tai toks žaidimas su statistika, kai žaidžiama bereikšmiais skaičiais.

6. Nebent tai yra superdominuojančios partijos sistemos *(predominant party systems),* kur vyriausybė vienpartinė (Sartori, 1976, p. 192—201). Taip buvo, pvz., Japonijoje 1954—1993 m., Norvegijoje ir Švedijoje nuo ketvirtojo iki devintojo dešimtmečio bei Ispanijoje 1982—1996 m.
7. Lenkijos parlamento 1991 m. rinkimuose vietas *Seime* laimėjo 29 politinės grupės, o aštuonios partijos gavo nuo 16,9 iki 6,0 procentų, taigi – neišėjo už relevantiškumo ribų. 1993 m. rugsėjo rinkimuose įvestas 5 procentų slenkstis padėjo sumažinti šią fragmentaciją iki šešių partijų, bet jų vis dar per daug ir jos viena kitai per tolimos (ideologiškai), kad galėtų atsirasti darbingos (homogeniškos) koalicinės vyriausybės.
8. Vėl reikia perspėti, kad tai taikytina parlamentinėms sistemoms. Prezidentinėms sistemoms reikia kitokios analizės (*infra* 5 sk.).
9. Tačiau reikia turėti galvoje, kad manasis argumentas yra struktūrinis ir kad kai aš tvirtinu, esą homogeniškos koalicijos tvarkosi arba gali tvarkytis geriau nei heterogeniškos, aš tiesiog nurodau palankią sąlygą. Sakyti *nihil obstat* (niekas nekliudo) reiškia tik tai ir pasakyti. Tad net homogeniškos koalicijos gali pasirodyti besančios labai linkusios į ginčus.
10. Devynioliktojo amžiaus įžymybių ir/arba specialistų partijos buvo „sukurtos viduje" ta prasme, kad jos iš pradžių atsirado parlamento arenoje (kaip parlamento narių sąjungos bei grupuotės), o tik paskui išeidavo išorėn kaip rinkiminės, balsų siekiančios partijos. Socialistų, katalikų ir panašūs sąjūdžiai, priešingai, gimdavo už nustatytos tvarkos ribų, jai oponuodami arba ją neigdami, ir Duverger juos dėl to vykusiai pavadino „sukurtais išorėje".
11. Plačiau žr.: Fisichella, 1982, p. 254—255, 263—266, 274—285.
12. Būsiu sąžiningas ir priminsiu, kad Duverger vėliau, jau pasimokęs iš Penktosios Respublikos patirties, dvipakopį balsavimą atkakliai gynė ir primygtinai (nors nesėkmingai) rekomendavo jį priimti 1993 m. reformuojant rinkimus Italijoje.
13. Kalbama apie tai (žr. *supra* 2.1), ar išankstiniai pirminiai rinkimai turi būti atviri, ar uždari, apie iškraipymus, kuriuos sukelia tai, kad juose dalyvauja tik „uoliausioji" visuomenės dalis, ir apie tai, su kokiu lengvumu pirminiais rinkimais galima manipuliuoti ir kaip nesunkiai jie pritraukia perdėtą žiniasklaidos dėmesį. Turint galvoje šias problemas, atranka, kuri primintų pirminius rinkimus, bet būtų rinkimų proceso neatskiriama dalis, yra problemų nesukeliantis sprendimas.
14. Įprastinis itališkojo posakio angliškasis vertimas būtų „prekyba arkliais". Bet *mercato delle vacche* reiškia, kad sandėriai yra kur kas nedoresni.
15. Yra du būdai pasiekti tokį atvirumo lygį. Paprasčiausias būdas – nustatyti, kad antrajame rate patenka trys ar keturi pirmojo rato lyderiai. Alternatyva – nustatyti patekimo slenksčius, atitinkančius numatomus balsų pasiskirstymus.

16. Tai, mano manymu, paaiškina, kodėl Fisichella (1982, p. 267) galvoja, kad dvipakopis balsavimas gali nesumažinti partijų skaičiaus. Bet tokia baigtis reiškia, jog (tai būna retai) derėjimasis beveik tobulas.
17. Sakoma, kad tai taikytina, tik jei antisisteminė partija nėra santykinės daugumos partija. Ir taip, ir vis dėlto ne. Uždaras dvipakopis balsavimas nušluos net 40 procentų gavusią partiją, jeigu, visų kitų rinkėjų nuomone, ji pernelyg pavojinga, kad visus suvienytų balsuojant prieš jos kandidatą.
18. „Antisistemingumo" sąvoką ir apibrėžimą nagrinėju: Sartori, 1976, p. 132—134.
19. Pvz., Italijos neofašistų partija, MSI, kuri visais atžvilgiais yra „normali partija", bet vis tiek niekada iki 1993 m. neįsileista į vyriausybę. Lygiai izoliuojamos šiuo metu yra ksenofobinės partijos, nusistačiusios prieš imigrantus (pvz., Le Peno Nacionalinis Frontas Prancūzijoje). Tai tinka ir griežtai religinei partijai laicistinėje aplinkoje arba krikščionių partijai islamo krašte. Atstūmimo ir segregacijos priežasčių gali būti daug.
20. Šiek tiek kitokį taisyklių rinkinį esu pasiūlęs: Sartori, 1984a, p. 39—40. Aš traktuoju ankstesniąsias taisykles kaip papildančias tas, kurias formuluoju čia.
21. Pvz., imkime kraštutinį atvejį – Prancūzijos 1993 m. rinkimus, kai 39 procentai balsų, atitekusių centro—dešiniųjų sąjungai, suteikė jai 80 procentų vietų Nacionaliniame Susirinkime. Pagal formaliai nustatytą tvarką Prancūzija atitinka mano 2 taisyklę; bet kadangi šiuo metu jau neliko relevantinių trečiųjų partijų, jos negali išsiderėti, kad būtų įleidžiamos vidun. Tad taisyklė, kuri čia iš tikrųjų taikytina, – tai 1 taisyklės dalis, prognozuojanti antisisteminių partijų eliminavimą arba nužeminimą iki nerelevantinių (ir išties „izoliuotoji" Le Peno partija gavo nulį vietų, nepaisant 12 procentų balsų). O dėl milžiniško neatitikimo tarp balsų ir vietų skaičiaus – toks nenormalus nereprezentatyvumas yra „normalus" bet kurioje daugumos sistemoje, kur, kaip antai Prancūzijoje, tarp nugalėtojų ir pralaimėjusių socialistų yra 20 procentų intervalas. Pvz., 1990 m. Naujojoje Zelandijoje mažiau nei 10 procentų balsų pranašumas davė konservatoriams (Nacionalinei partijai) vienerių rūmų parlamente 68 vietas iš 97; o per 1993 m. spalio rinkimus Kanadoje buvo nušluota valdančioji konservatorių partija – iš 157 jai liko tik dvi vietos.
22. O dar labiau Naujojoje Zelandijoje, kur 1992 m. rugsėjo referendume buvo pritarta perėjimui prie mišriosios daugumos—PA (lygiomis dalimis) sistemos. Angliškieji argumentai už PA puikiai išdėstyti klasikiniame Lakemano ir Lamberto veikale (1955). Vėlesnė daugumos sistemos kritika yra: S. E. Finer ed. (1979).
23. Ypač žr.: Sartori, 1979, *passim;* Sartori, 1984b, p.15—22.

24. Glaustesnį apibūdinimą žr.: Lijphart, 1977, p. 24; čia belieka keturi elementai. 1977 m. knygoje jau priimamas „pliuralistinis“, bet vis dar laikomasi „konsociacinio“.
25. Platesnis konsociacinės demokratijos temos aptarimas: Sartori, 1987, p. 238—240; ten darau išvadą, jog „tikėtina, kad išilgai kontinuumo, kurio priešinguose poliuose yra „mažoritarizmas visuomet“ ir „mažoritarizmas niekuomet“, konkrečios demokratijos bus tuo dažniau mažoritarinės, kuo labiau jos konsensualinės, homogeniškos (kultūros požiūriu) ir nesegmentuotos (lūžių struktūros požiūriu), ir tuo rečiau mažoritarinės (t.y. konsociacinės), kuo labiau joms šių savybių trūksta“.
26. Žr.: Sartori, 1968a. Ši papildoma reikšmė aiškiai iškyla, kai kalbame apie „neatsakingą vyriausybę“ *(irresponsible government),* – šis posakis, visi supranta, reiškia nekompetentingą, kvailą, demagogišką ir/arba biudžetą žlugdančią vyriausybę.
27. Atminkime, jog Naujoji Zelandija pereina nuo pirmojo pasiekusio finišą prie mišriosios daugumos—PA sistemos. 1993 m. Venesuela įsivedė formulę, panašią į vokiškąją. Bet čia man rūpi rinkiminių derinių poveikis parlamentiniam, o ne prezidentiniam valdymui.
28. Pagal šią formulę nutūpimas gali būti dar labiau sušvelnintas, pvz., pašalinant visus patekimo į antrąjį ratą slenksčius, taip pat paliekant truputį (tarkime, 15 procentų) proporcinio perskirstymo nacionaliniuose partijų sąrašuose partijoms, pasitraukusioms iš varžybų po pirmojo rato. Šiuo būdu antraeiles partijas galima išgelbėti nuo visiškos žūties ir neiškreipti rinkėjų elgesio logikos esant dvipakopiam balsavimui.

Antroji dalis
PREZIDENTIZMAS
IR
PARLAMENTARIZMAS

5. Prezidentizmas

5.1. „PREZIDENTINĖS SISTEMOS“ APIBRĖŽIMAS

Kaip rinkimų sistemos skirstomos į mažoritarines ir proporcines, taip demokratinės politinės sistemos paprastai skirstomos į prezidentines ir parlamentines. Tačiau apibūdinti pastarąjį skirstymą sunkiau nei pirmąjį. Aišku, prezidentines ir parlamentines sistemas galima apibrėžti kaip viena kitą paneigiančias. Be abejo, prezidentinė sistema yra ne parlamentinė, ir atvirkščiai – parlamentinė sistema yra ne prezidentinė. Bet, skirstydami į šias dvi klases realaus pasaulio atvejus, sutinkame neleistinai daug prisiplakėlių. To priežastys, viena vertus, tos, kad dažniausiai prezidentinės sistemos apibrėžiamos neadekvačiai, kita vertus, parlamentinės sistemos taip smarkiai skiriasi viena nuo kitos, kad jų bendras pavadinimas pasidaro neteisingas, nes sukuria apgaulingą įspūdį, esą jos yra panašios. Tai apžvelgsime vėliau. Dabar mums pirmiausia reikia apibrėžti prezidentines sistemas ir šitaip užtikrinti, kad jos nebus painiojamos su prezidentinių formų parodijomis arba klaidingai laikomos mišriuoju, kvazi- arba beveik parlamentiniu *(quazi- or near-parliamentary)* prezidentizmu.

Pirmasis prezidentinės sistemos skiriamasis kriterijus – tiesioginiai *(direct)* arba beveik tiesioginiai *(direct-like)* visuotiniai *(popular)* valstybės vadovo rinkimai nustatytam laikotarpiui (kuris gali įvairuoti nuo ketverių iki aštuonerių metų). Šis kriterijus neabejotinai yra būtina apibrėžianti sąlyga – bet jokiu būdu ne vienintelė. Austrijos, Islandijos ir Airijos prezidentai renkami tiesioginiuose visuotiniuose rinkimuose, bet vis dėlto tai veikiau tik fasadinis prezidentizmas. Kad ir kas apie šių prezidentų galias įtvirtinančias prerogatyvas *(power prerogatives)* būtų rašoma konstitucijose[1], jie nėra kas nors daugiau nei nominalūs vadovai, nes Austrija, Islandija ir Airija visais atžvilgiais tvarkosi kaip parlamentinės sistemos. Dėl to šių valstybių, nors jų prezidentai renkami visuotinai, negalima priskirti prezidentinėms[2].

Antrasis skiriamasis kriterijus – tas, kad prezidentinėse sistemose vyriausybė, arba vykdomoji valdžia *(the executive)*, parlamento nėra

nei skiriama, nei atšaukiama. Vyriausybės – prezidento prerogatyva: būtent prezidentas savo nuožiūra skiria ir atleidžia kabineto narius. Žinoma, prezidentai gali parinkti ministrus taip, kad jie patenkintų parlamentą; bet net ir tokiu atveju kabineto nariai yra ir lieka prezidento paskirti. Iškart pažymėkime, kad aptariamasis kriterijus nėra pažeidžiamas, jei parlamentas turi galią pasmerkti atskirus kabineto ministrus, arba net tais retais atvejais, kai parlamento pasmerkimas *(censure)* reiškia, jog koks nors ministras turi būti atleistas iš pareigų[3]. Kriterijus nepažeidžiamas dėl to, kad bet kuriuo atveju tik prezidentas išlaiko galią siūlyti kandidatą *(nominating power)* ir paskirsto kabineto postus taip, kaip jam ar jai atrodo tinkama.

Ar šių dviejų kriterijų jau pakanka identifikuoti prezidentinei sistemai? Sakyčiau – beveik, bet ne visiškai. Nes reikia labai aiškiai suprasti, kad grynai prezidentinė sistema nepripažįsta, jog prezidentas ir jo kabinetas galėtų dalytis kokia nors „dualistine valdžia". Šiuo požiūriu Lijphartas siūlo „vieno asmens vykdomosios valdžios" *(a one person executive)* kriterijų. Bet jis tikriausiai yra per griežtas, nes implikuoja, kad valstybės vadovas *privalo* būti ir vyriausybės vadovas. Tiesa, dažnai taip ir yra. Vis dėlto aš teikiu pirmenybę šiek tiek laisvesnei formuluotei, kaip antai: valdžios linija nuo prezidento tvarkingai leidžiasi žemyn. Trumpai tariant, trečiasis kriterijus tas, kad prezidentas vadovauja vykdomajai valdžiai.

Taigi politinė sistema yra prezidentinė tada ir tik tada, kai valstybės vadovas (prezidentas) (i) išrenkamas visuotiniuose rinkimuose, (ii) jo arba jos iš anksto nustatytos kadencijos metu negali atleisti parlamentas ir (iii) pirmininkauja arba kitaip vadovauja vyriausybėms, kurias pats arba pati skiria. Kai visos šios trys sąlygos tenkinamos vienu metu, tada neabejotinai turime grynai prezidentinę sistemą, – ar bent taip sako manasis apibrėžimas[4].

Mums dar reikia surišti kai kuriuos palaidus galus. Pirmasis kriterijus (nesutrumpintas) skelbia, kad prezidentas turi būti išrenkamas tiesioginiais arba „beveik tiesioginiais" rinkimais. Kokios to „beveik" ribos? Beveik tiesioginiais laikytini rinkimai Jungtinėse Valstijose, taip pat Argentinoje bei (anksčiau, iki Allende'ės) Čilėje ir į jas panašiose valstybėse, kur, nė vienam kandidatui negavus absoliučios balsų daugumos visuotiniuose rinkimuose, prezidentą išrenka parlamentas. Kadangi pagal susiklosčiusią praktiką tokiais atvejais išrenkamas kandidatas, visuotiniuose rinkimuose gavęs santykinę daugumą, šitokius netiesioginius rinkimus *(indirect elections)* galima prilyginti tiesioginiams.

Užtat Bolivijoje įprasta, kad parlamentas atrenka vieną iš trijų lyderių (ir 1985 m., ir 1989 m. jis pasirinko antrąjį), dėl to abejotina, ar tai yra beveik tiesioginių rinkimų atvejis. Kita vertus, Suomijoje iki 1988 m. rinkimai tikrai nebuvo beveik tiesioginiai: kas bus prezidentas, iš tikrųjų spręsdavo išrinkta prezidento rinkikų kolegija *(electoral college),* – jos pasirinkimo laisvė nebuvo ribojama. Tad svarbiausias skirtumas tas, ar tarpinei institucijai (rinkikų kolegijai arba parlamentui) leidžiama pasirinkti savarankiškai. Jeigu ji tik uždeda antspaudą, tai skirtumas tarp tiesioginių ir netiesioginių visuotinių rinkimų yra nereikšmingas; jeigu ji gali pasirinkti, tai pirmasis kriterijus tam tikru mastu yra pažeidžiamas (bet žr. *infra* 7.3).

Apskritai prezidentinės sistemos (kaip ir parlamentinės sistemos) yra tokios ir lieka tokios dėl to, kad paklūsta tam tikrai savajai *sistemos logikai.* Todėl prieš priskirdami tam tikrą prezidentizmą kitai klasei – pusiau prezidentizmui, beveik parlamentarizmui ir pan. – turime patikrinti, ar toji atmaina pažeidžia minėtą logiką, ar ne. O kas, jeigu prezidentas turi teisę paleisti parlamentą? Kas, jeigu parlamentas turi teisę priversti atleisti kabineto narius? O jeigu prezidentą galima atšaukti visuotiniu balsavimu? Ar šios ir kitos anomalijos reiškia, jog tai kitoks mechanizmas, paklūstantis kitokiai logikai? Jei atsakymas teigiamas, pažiūrėkime, koks tas naujasis mechanizmas, o tada atitinkamai perklasifikuokime prezidentinę sistemą. Bet nepulkime galvotrūkčiais atradinėti arba išradinėti „naujų sistemų“ kiekvienąkart, kai tik kokia nors šalis ką nors pasiskolina iš kitos sistemos.

Padarę šią išlygą, manau, jau turime apibrėžimą, tvarkingai atrenkantį, ką „prezidentinės sistemos“ apima ir ko, atvirkščiai, neapima. Juo remdamiesi, šiandien skiriame maždaug 20 valstybių, daugiausia susibūrusių Lotynų Amerikoje[5]. Tai, kad nors Europoje nėra grynai prezidentinių sistemų, kai tuo tarpu jas aptinkame nuo Kanados sienos leisdamiesi žemyn per abi Amerikas, yra grindžiama ne kokiu nors sąmoningu pasirinkimu, bet istorinėmis priežastimis. Pereidamos prie konstitucinio valdymo, visos Europos valstybės (išskyrus Prancūziją, tapusią respublika 1870 m.) buvo monarchijos, – o monarchijos ir taip turi (paveldimą) valstybės vadovą. Bet tuo metu, kai Europoje nebuvo vietos (bent iki 1919 m.) renkamiems prezidentams, Naujajame Pasaulyje beveik visos naujos valstybės tapo nepriklausomos kaip respublikos (laikinos išimtys buvo Brazilija ir tam tikra prasme Meksika), todėl turėjo išsirinkti valstybės vadovus, t.y. prezidentus. Tad prezidentinių ir parlamentinių sistemų atsiskyrimas nebuvo kokios nors teorijos, pa-

gal kurią viena kuri nors forma esti pranašesnė už kitą, išdava. Bet tokiai teorijai atėjo metas atsirasti, taigi ir lyginamuoju požiūriu įvertinti šių dviejų sistemų funkcionavimą.

Apskritai prezidentizmas pasirodė prastai. Išskyrus vienintelę išimtį – Jungtines Valstijas, visos kitos prezidentinės sistemos buvo trapios *(fragile)*: jas nuolat ištikdavo perversmai ir suirutės[6]. Bet net ir vieniša Jungtinių Valstijų išimtis yra nepaprastai svarbi. Negana to, Jungtinės Valstijos – tai originalas, pagal kurį sukurtos visos kitos prezidentinės sistemos. Tad nuo jos ir pradėsime.

5.2. AMERIKIETIŠKASIS PROTOTIPAS

Jokia kita viena savybė neapibūdina Vašingtono modelio *(Washington model)* geriau nei Prezidento ir Kongreso valdžių atskyrimas ir padalijimas *(division-separation of power)*. Suvokti šį padalijimą nėra lengva. Neustadto nuomone (1960, p. 33), Tėvai įkūrėjai, užuot sukūrę „atskirtų valdžių" *(separated powers)* valdymą, sukūrė „valdymą, kur atskiros institucijos *dalijasi* bendra valdžia" *(sharing power)*. Bet Jonesas (1990, p. 3) pataiso: mes dabar „turime atskirų institucijų, *besivaržančių dėl* vieningosios valdžios, valdymą"; galiausiai jis Amerikos politinę bendruomenę traktuoja kaip „apkarpytą sistemą". Nepaisant šių bei kitų svarbių niuansų, reikalo esmė yra štai kokia: padalijimas reiškia vykdomosios valdžios „atskyrimą" nuo parlamento paramos, tuo tarpu valdžios bendrumas *(power sharing)* reiškia, kad vykdomoji valdžia priklauso nuo parlamento paramos, o be jos – žlunga[7]. Pagal šį kriterijų tai, ką turi Jungtinės Valstijos, iš tiesų yra valdžių padalijimas.

Tad kai yra valdžių padalijimas, parlamentas negali kištis į vykdomosios valdžios vidaus reikalus, jos *interna corporis*, jos erdvę, o ypač – negali (neminint apkaltos *(impeachment)*) atleisti prezidento. Pagal tą pačią logiką arba tą patį principą valdžių padalijimas reiškia, jog prezidentas negali paleisti parlamento. Taip iš tikrųjų yra Jungtinėse Valstijose ir daugelyje prezidentinių valstybių. O kas, jeigu prezidentui suteikta tokia teisė? Ar tai pažeidžia padalijimo principą? Taip, tačiau aš linkęs laikyti teisę paleisti parlamentą anomalija, nepaverčiančia – jei tenkinami visi trys manieji skiriantys kriterijai – prezidentinės sistemos kokia nors kitokia sistema. Teisė paleisti parlamentą, žinia, sustiprina prezidento valdžią; bet šio sverto veiksmingumas paprastai pervertinamas, tad, šiaip ar taip, nemanau, kad vien šio pagrindo pakaktų perklasifikuoti prezidentinei struktūrai.

Dauguma autorių amerikietiškąją sistemą taip pat apibūdina kaip stabdžių ir atsvarų *(checks and balances)* sistemą. Teisingai; bet vargu ar tai yra išskirtinis bruožas, nes visos iš tiesų konstitucinės sistemos yra stabdžių ir atsvarų sistemos. Reikalas tas, kad gali būti stabdžiai ir atsvaros be valdžių padalijimo ir kad amerikietiškojo tipo prezidentizmo unikalumas tas, jog čia valdžia kontroliuojama ir atsveriama skaidant. Dėl to (aš tai primygtinai tvirtinu) skiriamasis ir svarbiausias Vašingtono modelio bruožas – *būtent* vykdomoji valdžia, egzistuojanti atskirai ir savarankiškai kaip autonomiška institucija.

Tai nė kiek nereiškia, jog Amerikos prezidentui nerūpi, ar jis gali tikėtis Kongreso paramos, ar ne. Išties kuo labiau valdžios struktūra suskaidyta, tuo (atrodo) reikalingesnis yra „vieningasis valdymas", t.y. kad ta pati dauguma, kontroliuotų ir vykdomąją valdžią, ir Kongresą. Tokia buvo pusantro šimtmečio Amerikos valdymo ir teorija, ir praktika. Bet dabar dominuoja „padalytojo valdymo" modelis. 1954 m., taip pat ir 1957 m. Eisenhoweris buvo pirmasis prezidentas, per septyniasdešimt dvejus metus turėjęs reikalų su opozicinės partijos kontroliuojamu Kongresu. Vėliau „nuo 1955 m. iki 1992 m. valdymas buvo padalytas dvidešimt šešerius iš trisdešimt aštuonerių metų", o „nuo 1969 m. iki 1992 m. valdymas buvo padalytas dvidešimt iš dvidešimt ketverių metų" (Sundquist, 1992, p. 93). Clintono prezidentavimas nepadalytąją daugumą *(undivided majority)* atkūrė, bet tai truko tik dvejus metus (1993—1994 m.). Tad per pastaruosius keturiasdešimt metų nedviprasmiška buvo mažumos prezidentų *(minority presidents)* tendencija – prezidentų, kurių partijos parlamento rūmuose neturėjo daugumos. Tuo tarpu, kai Baltieji Rūmai nuo 1968 m. iki 1992 m. visą laiką, išskyrus ketverius metus (valdant Carteriui), priklausė respublikonams, demokratai nuolat (iki 1994 m.) kontroliavo Kongresą, o nuo 1955 m. (su šešerių metų pertrauka) – abejus rūmus.

Stebėtojus šis, jų manymu, įspūdingas tampymasis, stumiantis Amerikos sistemą į aklavietes ir neryžtingumą, glumina. Tačiau, anot Davido Mayhew, nėra ko nerimauti, nes, daro išvadą jis, „vieningoji kontrolė, priešpriešinama padalytajai, nedarė didesnės įtakos... priimant svarbiais laikomus įstatymus: ... svarbūs įstatymai pasirodydavo beveik nepriklausomai nuo partijų kontrolės" (1991, p. 4). Bet, manau, Mayhew labai klysta. Sumenkinti skirtumo tarp nepadalytojo ir padalytojo valdymo neleistina, o tai, dėl ko šis skirtumas neatsispindi Mayhew išvadose, Amerikos sistemos atvejį daro išties nepaprastai sudėtingą[8]. Prie šio klausimo greit grįšiu. Iš pradžių noriu išdėstyti, kaip visą šį dalyką matau aš.

Pagrindinė prielaida: prezidentinės sistemos yra – ir *per se,* ir lyginant su parlamentinėmis sistemomis – palankios stipriai bei veiksmingai vyriausybei. Bet ši prielaida nesiremia į tvirtą pagrindą. Ta aplinkybė, kad Amerikos sistema nuo seno susitvarko su jai kylančiais sunkumais, nesumenkina kitos aplinkybės – kad padalytosios valdžios struktūra geriau nei bet kuri kita veda į paralyžių ir pato situaciją. Ir išties – ar amerikietiškoji sistema vis dar veikia? Atsigręžę atgal matome, kad valdžių atskyrimą kompensavo ne tik daugumų suderinamumas – prezidento daugumos sutapimas su parlamento dauguma, bet ir susiklosčiusi konsociacinė elgsena, ypač abiem partijoms sutariant dėl užsienio politikos.

Tačiau (ir atmetus nelabai tikėtiną ilgalaikių nepadalytojo valdymo ciklų grįžimą) šeštajame dešimtmetyje ir vėliau susiformavęs modelis prieš mūsų akis atskleidžia suskilusią, susipriešinusią politinę bendruomenę, kurios kiekviena iš dviejų svarbiausiųjų sudedamųjų dalių savo rinkiminį interesą apskritai suvokia kaip kitos institucijos nesėkmę. Demokratų kontroliuojamam Kongresui palaikyti prezidentą respublikoną tolygu šauktis dar vienos prezidento respublikono kadencijos. Ir atvirkščiai, mažumą (Kongrese) turintis prezidentas, siekiantis atkurti nepadalytąjį valdymą, negali išsiversti nemėtęs kaltinimų Kongreso adresu.

Tad ironiška, kad įsitikinimas, esą prezidentinės sistemos yra stiprios sistemos, kyla iš pačios blogiausios struktūrinės konstrukcijos – padalytosios valdžios *(divided power),* bejėgės prieš padalytąjį valdymą; čia nesuvokiama, kad Amerikos sistema vargu ar veikia (arba veikė) *paisydama* konstitucijos,– veikiau *nepaisydama* konstitucijos. Kad būtų pašalintos kliūtys, sistemai – tiek, kiek ji vis dar įstengia veikti, – reikia trijų dalykų: ideologinio neprincipingumo, silpnų ir nedrausmingų partijų bei į vietoves orientuotos politikos. Kaip tik dėl šių dalykų prezidentas, už reikalingus Kongreso balsus „atsimokėdamas“ apygardoms teikiamomis paslaugomis, gali Kongresą palenkti savo pusėn. Šitaip galiausiai institucionalizuojama valstybės lėšų eikvojimo politika – ne itin žavingas dalykas. O struktūros požiūriu tai, ką matome, iš tikrųjų yra silpna valstybė.

Dabar galime grįžti prie Mayhew išvados, kad padalyta prezidento ir Kongreso kontrolė nedaro rimtesnės įtakos ir nepablogina Kongreso įstatymų leidybos rezultatų. Argumentavimo labui tarkime, kad ši išvada šiek tiek atspindi padėtį. O jeigu taip, ji rodo ne tai, ką nori pasakyti Mayhew, bet didėjančią Amerikos partijų atomizaciją. Vadinasi, aptariamasis veiksnys arba kintamasis – tai partiškumo ribų per-

žengimas balsuojant Kongrese. Ar prezidentas turi Kongrese „savąją daugumą", ar jos neturi, – vis tiek išvada prasminga tik darant prielaidą, kad yra „dauguma", kad yra kažkas, kas laikosi drauge ir veikia vieningai. Bet jeigu dauguma egzistuoja tik popieriuje, jeigu ją tenka kiekvieną kartą burti iš naujo, tada galima manyti, kad skirtumas tarp vieningojo *(united)* ir padalytojo valdymo mažai ką reiškia. Vadinasi, net kai popieriuje dauguma yra nepadalyta, joks Amerikos prezidentas Kongrese tikros ir patikimos daugumos šiandien iš tikrųjų neturi.

Žinoma, demokratų kontroliuojamam Kongresui rūpi, kad prezidentui demokratui sektųsi. Akivaizdu ir tai, kad įtikinant visuomenę reikia kažkaip pademonstruoti, jog vieningasis valdymas iš tikrųjų užtikrina paramos „vieningumą", t.y. didesnę paramą nei priešingu atveju. Tačiau susiklostė taip, kad kiekvienam Kongreso nariui užvis labiausiai rūpi, kaip jo arba jos balsavimas Kongrese *(voting record)* – kiekvienas atskiras balsas – vertinamas jų apygardose. Plačiai pripažįstama, kad Amerikos partijos yra ne ką daugiau nei *rinkiminės partijos* ir tik silpnąja prasme, jog prilipdo etiketes dviem kandidatams, kad šie vienmandatėse apygardose vienas prieš kitą vykdytų savo kampanijas. Bet ar jos, kaip *parlamentinės partijos,* reiškia ką nors daugiau? Sakyčiau, kad didėjantis rinkiminės partijos skaidymasis turi kaip nors atsispindėti ir Kongreso lygiu[9]. Tad esame liudininkai, kaip yra padidėjusi ir darosi vis vietininkiškesnė, orientuota į apygardas (nors Senate dėl savaime suprantamų priežasčių šiek tiek mažiau) Amerikos Kongreso-legislatyvinių partijų *(congressional-legislative party)* fragmentacija. O parlamentas, kuriame politika virsta mažmenine politika (*supra* 4.1), kurio nariai vis labiau ir labiau tampa savųjų apygardų lobistais, apygardų berniukais pasiuntinukais, – tai parlamentas, kuriame daugumos lengvai pavirsta kažkuo plaukiojančiu, išgaruojančiu. Įžvalgus stebėtojas Nelsonas Polsby's rašo (1993, p. 33):

> Praktinėje šių dienų politikoje įstatymų leidyba dažnai reikalauja sudėtingų susitarimų: turi būti sudaryta koalicija, peržengianti... partiškumą. Tokia koalicija sudaroma tik po to, kai buvo ilgai derėtasi ne tik dėl įvairių priemonių esmės, bet ir dėl to, kaip bus pasidalyta garbe už galimą tų priemonių teikiamą naudą bei kalte už galimą jų sukeltą skausmą ... Taigi išrinktiesiems pareigūnams pavojinga leisti įstatymus, kurie sukelia skausmą ... Nuostabu, bet kartais jie tai daro, jei pavyksta susiderėti dėl kaltės pasidalijimo.

Polsby's pažįsta savuosius veikėjus ir juos taikliai vaizduoja. Bet ar jo aprašomas procesas gali būti vadinamas koalicijų sudarinėjimu?

Mano manymu, Amerikos politikoje terminas „koalicija" vartojamas neatsakingai, kaip priedanga vos ne bet kam. Šiaip ar taip, čia koalicijos terminas klaidina. Praeityje tikrų koalicijų Kongrese išties būta – kaip koalicija veikė Pietų demokratų blokas. Galbūt tikrų koalicijų esama dar ir šiandien. Bet tai, ką aprašo Polsby's, jokiu būdu nėra koalicinė situacija. Koalicijos *tikrai yra* susitarimai, bet ne susitarimai atskiru klausimu, kurie kiekvieną kart sudaromi iš naujo. Kad koalicijos sąvoka turėtų prasmę, reikia, kad koalicija turėtų bent kiek tvirtumo, kitaip tariant, kad būtų kažkoks patvarus sutarimas dėl tam tikro klausimų spektro. Vienadienės koalicijos – jokios koalicijos; Polsby'o aprašytieji susitarimai irgi nė neprimena koalicijų, jie veikiau primena lopo siuvimą prie lopo. Tad darsyk pabrėžiame, kad tikros daugumos neatsiranda kasdien iš gabalėlių lipdant kombinacijas. Vienas iš rizikingiausių prezidento Clintono pirmosios administracijos „grąžinto vieningojo valdymo" išbandymų, be abejo, yra ekonominių bei deficito mažinimo priemonių paketas, pateiktas Kongresui 1993 m. rugpjūtį – paketas, kuriam Atstovų Rūmai (ilgai svarstę ir derėjęsi) pritarė dviejų balsų persvara, o Senatas – vos plika vieno balso (pirmininkaujančio viceprezidento) persvara. Ar tai ir yra daugumos parama prezidentui? Sakyčiau – vargu bau.

Turint visa tai galvoje, esmė štai kokia: tuo tarpu kai bendra partinė ir vykdomosios valdžios, ir legislatūros *(legislature)* kontrolė negarantuoja veiksmingos ir energingos vyriausybės, partinės kontrolės padalijimas ją žlugdo. O svarbiausia, kad bendra partinė kontrolė jokiu būdu neužtikrina bendros partinės daugumos. Vadinasi, nesvarbu, ar Amerikoje valdymas yra padalytas, ar nepadalytas, – abiem atvejais sprendimų priėmimas paprastai ir kaskart vis kitu klausimu reikalauja vietininkiškų užkulisinių atsilyginimų, o viso to išdava – veikiau netikusios mozaikos nei sveiki kompromisai. Amerikos sistema veikia (savotiškai ir nepakartojamai), nes amerikiečiai atkakliai verčia ją veikti. Tai taip paprasta ir tuo pačiu – sudėtinga. Juk iš tikrųjų amerikiečių konstitucinė mašina yra sukonstruota taip, kad strigtų,– šis trūkumas visa savo grožybe atsiskleidžia, kai jų prezidentizmas eksportuojamas svetur.

5.3. LOTYNŲ AMERIKOS PATIRTIS

Palikę Jungtines Valstijas, aišku, atsiduriame Lotynų Amerikoje. Kaip tik čia gyvuoja daugiausia prezidentinių sistemų. Ir kaip tik čia prezidentinės sistemos pasakoja neraminančią savo trapumo bei nestabilumo istoriją.

Gyvavimo trukmės prasme geriausiai sekasi Kosta Rikai, kuri „nepalūžta“ nuo 1949 m., iš paskos eina Venesuela, tverianti nuo 1958 m., Kolumbija (nuo 1974 m.) bei Peru (grįžusi prie civilių valdymo 1979 m.)[10]. Dauguma Lotynų Amerikos šalių (paminėtinos Argentina, Urugvajus, Brazilija, Čilė) atkūrė prezidentinę demokratiją tik devintajame dešimtmetyje[11]. Ir nors 1989 m. krito paskutinioji Pietų Amerikoje seno sukirpimo diktatūros tvirtovė – Paragvajus, daug šio regiono kraštų vis dar yra nepatikimos demokratijos ir/arba politinės bendruomenės, kurios „labai pažeidžiamos perversmų požiūriu“ (Diamond et al. 1989, p. xviii), pvz., Ekvadoras, Bolivija, Hondūras, Gvatemala ir Dominikos Respublika[12], jau neminint Nikaragvos, kuri 1990 m. grįžo į demokratiją po sandinistų sparnu. Kituose regionuose – nuo 1986 m. vėl prezidentiškai demokratiški yra Filipinai, bet jie dar turi įrodyti galį vykusiai tvarkytis[13]. Tad apskritai prezidentų valdomų valstybių patirtis (su vienintele išimtimi) įvairuoja nuo pasigailėtinos iki pasibaisėtinos ir kelia įtarimą, ar jų politinė problema nėra pats prezidentizmas.

Politikos atskyrimas nuo jos ekonominės, socialinės ir kultūrinės terpės visuomet spekuliatyvus. O Lotynų Amerikos atveju tiesiog būtina suvokti, jog prezidentinio valdymo sunkumai sietini (ir juos ypač padidina) su ekonomikos sąstingiu, akis badančia nelygybe ir socialiniu-kultūriniu palikimu. Bet mes neturime kito įrankio sunkumams atremti bei įveikti – tik politiką. Žinia, politika gali pabloginti ir dažnai pablogina padėtį, bet vis tiek tų gerų dalykų, kurių siekiame, tikimės būtent iš „geros politikos“.

Tad kas gi Lotynų Amerikos prezidentizme ne taip? Atsakymą palengvina ankstesniojo modelio, JAV prototipo, analizė. JAV niekuomet iš tikrųjų nepasitvirtino nuomonė, jog prezidentinės sistemos yra stiprios sistemos su energinga vyriausybe, o šalims, ieškančioms įkvėpimo Vašingtono modelyje, ši iliuzija – tai tikras savęs apgaudinėjimas. Lotynų Amerikos prezidentizmas dažnai remiasi „blogomis“ partinėmis sistemomis[14], bet tai tik pusė bėdos. O svarbiausias dalykas – ir jį reikia aptarti pirmiausia – yra tas, kad Lotynų Amerikoje prezidentai jokiu būdu nėra tokie visagaliai, kokie gali atrodyti. Kaip tik priešingai: „įgyvendindami savo darbotvarkę *(agendas),* dauguma Lotynų Amerikos prezidentų susiduria su sunkumais. Inicijuoti politiką *(initiating policy)* valdžios jiems beveik pakanka, bet, ieškodami paramos politikai įgyvendinti *(implementing policy),* jie patiria, kaip tai nelengva“ (Mainwaring, 1990, p. 162).

Bet jei jau taip yra, kodėl nepabandžius išeities ieškoti stiprinant prezidentų galias? Tiesą sakant, šis būdas jau išbandytas: daugumos

Lotynų Amerikos prezidentų galios yra kur kas platesnės už Amerikos prezidento. Labai dažnai jie turi atskirų straipsnių veto teisę *(line-item veto),* kokios Baltieji Rūmai neturėjo iki 1995 m.; jiems dideliu (nors nevienodu) mastu leidžiamas dekretinis valdymas; jie dažnai taip pat turi plačias ypatingąsias galias *(emergency powers)*[15]. Ir vis dar didinamos prezidentų galios[16]. Bet šiuo metu įsivyrauja nusiteikimas, kad prezidentams sparnelius vertėtų apkarpyti[17], nes manoma (kartais teisingai, nors dažnai klaidingai), jog ankstesnieji nuolat kartojami diktatoriški perversmai kildavo dėl prezidentų visagalybės. Kad ir kaip ten būtų, problemos galiausiai kyla iš valdžių padalijimo principo – padalijimo, verčiančio Lotynų Amerikos prezidentizmą nuolat blaškytis tarp piktnaudžiavimo valdžia ir valdžios nepakankamumo.

Atrodo, kad tai tikras Gordijaus mazgas, kurio, Juano Linzo ir kai kurių įtakingų jo sekėjų nuomone, neįmanoma išpainioti kitaip, kaip tik patarlės siūlomu būdu – perkertant. Linzas ir kiti padarė išvadą: išeitis (Lotynų Amerikai) yra ne prezidentizmo tobulinimas, bet visiškas jo atsisakymas, jo vietoje įvedant parlamentinę valdymo formą. Savuosius argumentus Linzas suformulavo 1985 m., o jų esmė buvo ir lieka: kad prezidentizmas palaikys stabilius demokratinius režimus, mažiau tikėtina, negu kad tai darys parlamentarizmas (žr.: Linz, 1990, 1994). Tačiau jo svarbiausioji mintis yra ne ta, kad prezidentinė struktūra skatina struktūrinį patą, bet veikiau bendresnio pobūdžio: prezidentinės sistemos yra „griežtos", o parlamentinės sistemos – „lanksčios", todėl šitam lankstumui turi būti teikiama pirmenybė prieš griežtumą – ypač dėl to, kad lankstumas mažina riziką. Vadinasi, Linzo pozicija iš esmės grindžiama mintimi, kad dėl to, jog lanksčioms parlamentinėms politinėms bendruomenėms yra būdingi savikorekcijos mechanizmai, jos rizikuoja kur kas mažiau už griežtas. Tai taikliai ir glaustai apibūdina Valenzuela: „parlamentinių sistemų krizės yra valdymo, bet ne režimo krizės" (1987, p. 34). Puikiai pasakyta. Be abejo, su rimtomis krizėmis prezidentinės sistemos susidoroti nepajėgia[18]. Vis dėlto, manau, tai pasakius baigti dar negalima. Pirma, viena iš galimų alternatyvų prezidentizmui yra pusiau prezidentizmas, – ir aš įrodinėsiu, jog pusiau prezidentizmas dideliu mastu išsprendžia griežtumo problemą, nes turi lankstumo, kurio stinga prezidentizmui (*infra* 7 sk.). Antra (ir tai svarbiausia), Linzo planas įtikinamai nepaaiškina, kodėl ir kaip perėjimas prie parlamentarizmo išspręstų valdymo pajėgumo problemas, kurias prezidentizmas arba sukelia, arba palieka neišspręstas[19].

5.4. AR PARLAMENTARIZMAS – IŠEITIS?

Ar parlamentinės sistemos pranašesnės už prezidentines, – tai klausimas, kurį reikia atidėti, kol išanalizuosime parlamentarizmą (*infra* 6 sk.). Kol kas galiu aptarti tik perėjimą nuo amerikietiškojo prie europietiškojo tipo sistemų, primindamas štai tokį paprastą dalyką: parlamentinė demokratija (jokia iš gausybės savo formų) negali funkcionuoti, jei nėra *parlamentui tinkančių partijų (parliamentary fit parties),* kitaip tariant, tokių partijų, kurios (dėl patirtų nesėkmių, ilgos veiklos trukmės ir su tuo susijusių paskatų) socializavosi į vientisas ir/ arba drausmingas organizacijas. Dėmesio: tai ne visuomet pasakytina apie prezidentines sistemas, kurios (šį argumentą mes žinome) padalytojo valdymo sąlygomis pato išvengia kaip tik dėl partinės drausmės stokos. Užtat drausmingos partijos yra parlamentinių sistemų „darbingumo“ *būtina sąlyga.* Ir atvirkščiai, su nedrausmingomis partijomis parlamentinės sistemos pavirsta nedarbingomis asamblėjų sistemomis.

Tad klausimas štai toks: jeigu Lotynų Amerikos šalys įsivestų parlamentinę sistemą, ar jų parlamentų veikla būtų bent kiek geresnė už tas, kurios buvo didžiojoje žemyninės Europos dalyje ligi pat trečiojo—ketvirtojo dešimtmečių? Labai tuo abejoju, nes akivaizdu, kad daugelyje Lotynų Amerikos šalių nėra ir dar negreit atsiras parlamentui tinkančių partijų. Tai kuo puikiausiai įrodo Brazilijos pavyzdys; o kadangi Brazilija nužengė taip toli, jog parlamentarizmo pasirinkimą 1993 m. net pateikė referendumui, leiskite man stabtelėti prie Brazilijos atvejo.

Šiuo metu pasaulyje, matyt, nėra kitos tokios antipartinės (ir teoriškai, ir praktiškai) valstybės, kokia yra Brazilija. Politikai žvelgia į savo partijas kaip į *partido de aluguel* – kaip į kažką išnuomotą. Partijas jie dažnai keičia, balsuoja prieš partijos liniją ir nesutinka laikytis jokios partinės drausmės, tvirtindami, esą į jų laisvę atstovauti savo apygardai niekam nevalia kištis (žr.: Mainwaring, 1991). Tad partijos yra išties paslankūs dariniai, taigi Brazilijos prezidentas paliekamas plūduriuoti tuščioje erdvėje, virš nevaldomo ir nepaprastai susiskaidžiusio parlamento. Ar galime tikėtis, kad tokioje dirvoje perėjimas prie parlamentinės sistemos sutvirtins partijas – dėl to, kad naujoji sistema reikalaus, kad partijos palaikytų iš parlamento kilusią vyriausybę? Būtent šitaip įrodinėjo referendumo iniciatoriai; jie patyrė pralaimėjimą. Bet nėra nei lyginamųjų, nei istorinių įrodymų, galinčių patvirtinti tokius lūkesčius.

Palyginus su Brazilijos partijomis, Vokietijos Veimaro laikotarpio partijos buvo „pavyzdingos partijos"; bet ir joms nepavyko įveikti fragmentacijos, o jų parlamentinė veikla 1919—1933 m. valdymo pajėgumą nei pagerino, nei užtikrino. Nei partijų elgesys, nei jų prigimtis nė kiek nepasikeitė ir Prancūzijos Trečiojoje bei Ketvirtojoje Respublikose. Trečiojoje Respublikoje per keturiasdešimt metų (1875—1914 m.) vyriausybių trukmės vidurkis buvo devyni mėnesiai. Tai tinka ir Italijai iki fašizmo. Reikalas tas, kad partinė konsolidacija *(party solidification)* bei drausmė (balsuojant parlamente) niekuomet nebuvo parlamentinio valdymo grįžtamojo ryšio rezultatas. Jeigu sistemos pagrindas – asamblėja, jeigu ji atomizuota, nevaldoma, išskydusi, dėl savosios inercijos ji ir liks tokia, kokia yra. Negaliu prisiminti jokios partinės sistemos, kurios išsivystymas į tikrą „sistemą", sudarytą iš stiprių, organizuotų masinių partijų, būtų grindžiamas tuo, ko buvo išmokta parlamento *viduje*. Nestruktūruotos partinės sistemos virsmą struktūruota partine sistema visuomet paskatina *išorinė* prievarta bei užkratas. Senosios įžymybių ir profesionalų partijos arba numirė, arba pasikeitė, atsiliepdamos į iššūkį, mestą išoriškai susikūrusių (ir daugiausia antisisteminių) masinių partijų, pasižyminčių stipriais ideologiniais saitais bei užsidegimu. O visų išvardytųjų dalykų Brazilijoje akivaizdžiai nėra. Maža to, visame krašte įsivyravę antipartiniai įsitikinimai bei retorika (jau neminint ryškiai antipartinių rinkimų įstatymų) daro bet kokias parlamentui tinkančias partijas ne tik sunkiai tikėtinas, bet apskritai neįsivaizduojamas. Reikalas tas, kad Brazilijos šių dienų politinė kultūra bei tradicija ugdo *parlamentui netinkančias (parliamentary unfit)* partijas. Mano nuomone, negalima nė įsivaizduoti, kad šitokiomis aplinkybėmis parlamentinė patirtis ištrauktų Braziliją iš chaoso ir nuvestų į bet kokios rūšies, tačiau veiksmingą parlamentinį valdymą.

Kita vertus, Lotynų Amerikoje yra trys didelės valstybės, kurios savųjų partinių sistemų požiūriu tikriausiai įstengtų pereiti prie parlamentarizmo – Čilė ir dvipartinės Argentina bei Venesuela. Tame žemyne Čilės daugiapartinė sistema labiausiai atitinka europietiškąją. Tačiau Čilė anksčiau taip pat yra patyrusi „poliarizuotąjį pliuralizmą" – ryškią poliarizaciją, prie kurios dar prisidėjo didelė partinė fragmentacija. Ar esant tokiai patirčiai Čilei būtų išmintinga įsivesti parlamentinę sistemą? Abejoju. Jei čiliečiai nutartų atsisakyti savosios prezidentinės sistemos, jie, mano manymu, pasielgtų išmintingiau, pasirinkę ne parlamentinį, o pusiau prezidentinį sprendimą.

Užtat Argentinos dvipartinė prezidentinė sistema nepadalytąsias daugumas jau beveik turi[20]. Galima paspėlioti: ar Argentina išloštų, jei

pavirstų parlamentine? Ir vėl abejoju. Argentinos partijos nėra „tvirtos". Joms iširti neleidžia ir jų vientisumą palaiko būtent prezidentinė sistema, t.y. visa kita nustelbiantis poreikis laimėti nedalomą laimikį – prezidento postą[21]. Dėl to, manyčiau, kitokia tvarka paskatintų partijų fragmentaciją, – o jos Argentinai nereikia. Na, ir Venesuela; atrodo (atrodė), kad tai vienintelė Lotynų Amerikos valstybė, galinti sau leisti surizikuoti ir atlikti parlamentinį eksperimentą, nes turi dvi stiprias ir drausmingas partijas. Bet Venesuelos dvipartiškumas 1993 m. patyrė stiprų sukrėtimą[22]. Tad turiu daugiau neaušinti burnos ir baigti: toji parlamentarizmo atmaina, kuri atsirastų daugumoje Lotynų Amerikos šalių, veikiausiai būtų asamblėjos formos parlamentarizmas, pasirodantis pačia blogiausia savo puse[23].

Tikra tiesa, kad, kaip tvirtina Lincas (1990, p. 52), stipriai pasidalijusiose ir fragmentuotų partinių sistemų šalyse prezidentizmas funkcionuoja prastai. Ar esant kitoms lygioms sąlygoms, joms geriau sektųsi su parlamentinėmis formomis? *Ceteris paribus,* manau, ne.

PASTABOS

1. Airijos prezidentas turi išties labai mažai valdžios, o Austrijos ir ypač Islandijos prezidentai turi nemažas valdžios prerogatyvas, bet tai tik negyvos raidės. Kodėl taip yra, paaiškinsiu *infra* 7.2. Čia pažymėsiu tik tai, kad nors tiesioginiai visuotiniai rinkimai neabejotinai suteikia nepriklausomą legitimumą, vien šis veiksnys *per se* dar nieko nelemia.
2. Duverger jas priskiria pusiau prezidentinėms. Tačiau Duverger klasifikacija yra grynai legalistinė, ir jis pats tai pripažįsta: „pusiau prezidentinės valdymo formos samprata... nustatoma vien tik iš konstitucijos turinio" (1980, p. 166). Atėjus metui, įrodinėsiu, kad net tokia klasifikacija klaidina ir yra nepriimtina (*infra* 7.2 ir 7.3).
3. Minėtuoju pagrindu vadinti Čilę (nuo 1891 m. iki 1925 m.) ir Peru sistemomis, artimomis parlamentinėms *(parliamentary-like systems),* tolygu jas klasifikuoti neteisingai, sukeliant rimtus nesusipratimus. Šiuo metu bandoma panašiai vertinti Urugvajų, bet ir vėl nepagrįstai (ar bent aš taip tvirtinu toliau, 11 pastaboje).
4. Kitus apibrėžimus bei aptarimą žr.: Shugart and Carey, 1992, p. 18—22. Manajame apibrėžime praleidžiamas jų ketvirtasis kriterijus, kad „prezidentas turi tam tikras konstitucijoje įtvirtintas teisėkūros galias *(lawmaking authority)*". Man tai pernelyg neapibrėžta, kad būtų kriterijus, be to, tai jau įtraukta į manuosius kriterijus. Jei prezidentas pirmininkauja/vadovauja vykdomajai valdžiai, ir be sakymo aišku, kad jis arba ji turi bei

privalo turėti tam tikras teisėkūros galias. Bet jei šis kriterijus *ad abundantiam* pridedamas prie trijų mano pasiūlytųjų – nieko blogo.

5. Šios valstybės išvardytos mano lentelėje p. 172. Manajame išvardijime apeinamos labai mažos valstybės bei kol kas „nepastovios politinės bendruomenės" *(fluid polities)* (dėl priežasčių, paaiškintų: Sartori, 1976, 8 sk.). Taip pat dar per anksti įtraukti ir imtis analizuoti Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos valstybes. Čia palieku nuošaly ir Meksiką – unikalų atvejį, prie kurio grįšiu vėliau (*infra* 9 ir 11 sk.).
6. Mainwaringo skaičiavimu (1993, p. 204—207), pasaulyje bent nuo 1967 m. būta 31 ilgalaikės demokratijos; iš jų tik keturiose (Kolumbijoje, Kosta Rikoje, JAV ir Venesueloje) yra prezidentinės sistemos. Riggso skaičiavimu (1993, p. 219—220), „iš 76 atvirų politinių bendruomenių 33 buvo prezidentinės... Jų žlugimo tempas buvo kur kas spartesnis nei parlamentinių sistemų: pirmųjų – 91 procentas (30 atvejų), palyginti su 31 procentu (13 atvejų) antrųjų". Suprantama, be loginio pagrindo šie skaičiai nedaug ką įrodo.
8. Mayhew išvadų pagrįstumo neaptarinėsiu. Gerai žinoma, kaip sunku įstatymų leidybos rezultatus įvertinti kokybiškai; Mayhew taip pat linkęs nepastebėti neveikimo, t.y. kiek projektų apskritai nė nesiūlomi įtraukti į darbotvarkę iš anksto žinant, kad jie neturi jokių šansų. Maža to, vienaip susitarimai sudaromi esant padalytajam valdymui, kitaip – esant vieningajam valdymui. Dėl visų šių bei dar dėl kitų dalykų Mayhew įrodymai man atrodo įtartini ir labai neįtikinami. Bet jei Mayhew būtų teisus, mano argumentai taptų dar stipresni.
9. Takoskyra čia eina tarp situacijos, kai prezidentas gali derėtis ir susitarti su Kongreso partijų vadovais, kurie po to gali užtikrinti saviškių balsus, ir to, kokiu mastu turi būti deramasi ir susitariama su kiekvienu atskiru Kongreso nariu.
10. Tačiau Venesuela (išsiskirianti ne vien trukme, bet ir ekonomine gerove kaip viena „tvirčiausių" Lotynų Amerikos demokratijų) 1992 m. ir 1993 m. patyrė – aiškiai kiekvieno nusivylimui – du bandymus įvykdyti karinį perversmą; o Peru geriems 18 mėnesių įklimpo nekonstitucinėje santvarkoje. Būtent, prezidentas Fujimoris 1992 m. balandį surengė *autogolpe* (perversmą prieš save) ir valdė, naudodamasis ypatingosiomis galiomis bei kariškių parama, kol per plauką laimėjo 1993 m. spalio 31 d. referendumą dėl naujos konstitucijos (leidžiančios jam *inter alia* balotiruotis naujai kadencijai), kurią parengė Steigiamasis Kongresas, išrinktas 1992 m. lapkritį gana abejotinu būdu. Šiaip ar taip, viskas baigėsi tuo, kad 1995 m. Fujimoris buvo pergalingai perrinktas.
11. Urugvajus pasižymėjo nebūdingais konstituciniais svyravimais – nuo „kvaziprezidentizmo" *(quasi-presidentialism)* (1830 m., 1934 m., 1942 m., 1966 m.) iki neprezidentizmo (1918 m., 1952 m.), bet dabartinę te-

nykštę sistemą (po 1973 m. perversmo ir 1973—1984 m. pertraukos) aš neabejodamas laikyčiau prezidentine. Tai, kad legislatūra gali pasmerkti ministrus, o prezidentas turi teisę paleisti legislatūrą, yra nukrypimas nuo Jungtinių Valstijų modelio, bet jis neprieštarauja maniesiems prezidentizmo apibrėžimo kriterijams (*supra* 5.1) ir vargu ar keičia esmę.

12. Ekvadoras yra vos ne permanentinėje krizėje; Bolivijoje nuo 1952 m. iki 1982 m. kariškiai įsikišo maždaug 17 kartų; sunkiai kapstosi iš esmės *de facto* kariškių kontroliuojami Hondūras ir Gvatemala; o Dominikos Respublikos patirtis tiesiog apverktina.
13. Ponia Aquino 1986 m. atėjo į valdžią tik todėl, kad Manilos gatvių „liaudies valdžia" (prie kurios prisidėjo ir JAV įtikinėjimas) privertė Marcosą sprukti. Tad prezidento Ramoso išrinkimas 1992 m. buvo pirmas laisvas, normalus valdžios perdavimas per 26 metus. Ponia Aquino buvo simbolinė „paskelbtoji" prezidentė, užtat Ramosas yra autsaideris (buvęs generolas), turintis gana neapibrėžtą parlamento paramą.
14. Tai analizuosiu bei aptarsiu *infra* 11.2, nes dar turiu paaiškinti, kaip prezidentizmas siejasi su daugiapartine situacija ir/arba partijų atomizacija.
15. Visa tai nuodugniai aptariama *infra* 10 sk.
16. Pvz., Čilės 1989 m. konstitucija suteikia prezidentui teisę paleisti Atstovų Rūmus (32 straipsnis, 5 d.). Aš jau aptariau (*supra* 5.2), kaip ši anomalija paveikia valdžių padalijimo principą, tad čia tik parodoma, kad prezidento galių stiprinimas yra svarbus dalykas.
17. Tokį nusiteikimą rodo, pvz., siūlymas Venesueloje įvesti prezidento atšaukimą visuotiniu balsavimu *(popular recall)*.
18. Šiuo požiūriu simboliškas yra Allende'ės atvejis Čilėje. Kaip apibendrina Mainwaringas (1993, p. 208), „Čilėje 1973 m. Liaudies vienybės vyriausybės priešininkai bijojo, kad leisdami Allendei baigti jo šešerių metų kadenciją (1970—1976 m.), jie atvertų duris autoritariniam socializmui. Allende prarado legislatūros daugumos paramą ir parlamentinėje sistemoje būtų atstatydintas balsuojant. Bet prezidentinėje sistemoje nebuvo kaip jį pakeisti – tik perversmo keliu". Tuo remdamiesi apibendriname, jog „daugeliu atvejų perversmas yra vienintelis būdas atsikratyti nekompetentingo arba nepopuliaraus prezidento".
19. Linzas irgi pritaria Lijpharto kritikai, esą prezidentizmas yra pažymėtas polinkio į mažoritarizmą žyme. Bet tai abejotina; ir aš tikrai nepritariu Lijpharto antimažoritarinei manijai (*supra* 4.4). Mano manymu, proporcinė politika gali būti, švelniai tariant, ne mažiau žalinga nei mažoritarinė.
20. Prezidentas Alfonsinas 1983—1987 m. turėjo nedidelę daugumą Atstovų Rūmuose, bet ne Senate; o prezidentas Menemas 1989—1995 m. turėjo daugumą Senate, bet ne žemuosiuose rūmuose (jei niekas neprisijungdavo). Tad tai nėra tikros nepadalytosios daugumos situacijos. Žvelgiant istoriškai (ir neminint Perono laikotarpių) daugumą abiejuose Kon-

greso rūmuose turėjo tik prezidentas Frondizi's (1958—1962 m.). O 1995 m. gegužės rinkimai baigėsi Argentinos dvipratiškumui blogą ateitį pranašaujančiu radikalų antplūdžiu.

21. Radikalų ir peronistų partijoms išties būdingos „centralizacijos“ tradicijos; vis tiek sakyčiau, nors peronistų partija praranda, o iš tikrųjų atmeta savo įkūrėjo mokymą, o ideologiniai skirtumai tarp abiejų partijų mažėja, prezidentinis veiksnys tampa vis svaresnis. Bet nemanau, kad dėl to prezidentinis laimikis būtų – Argentinoje arba kitur – pakankama dvipartiškumo sąlyga.
22. Turimi galvoje 1993 m. gruodžio prezidento rinkimai, kuriuos laimėjo 17 politinių grupių remiamas nepriklausomasis kandidatas Caldera, o dvi nuo 1958 m. valdžioje buvusios partijos (socialdemokratinė Demokratinio Veiksmo ir socialinė krikščionių COPEI) – pralaimėjo. Taip pat pažymėkime, kad pagal rinkimų rezultatus Caldera yra mažumos prezidentas ir kad jo veiklos šiame poste teisėtumas kol kas abejotinas.
23. Partijų „institucionalizacijos“ (arba ne) *(„institutionalisation“ (or not) of parties)* įvairių laipsnių Lotynų Amerikoje įvertinimą žr.: Mainwaring ir Scully eds. 1994, ypač 1 sk.

6. Parlamentinės sistemos

6.1. PARLAMENTARIZMO RŪŠYS

Parlamentinių sistemų pavadinimas susijęs su jas lemiančiu principu, būtent, – kad parlamentas yra suverenas. Taigi parlamentinės sistemos nepripažįsta valdžių padalijimo tarp parlamento ir vyriausybės: jos visos yra grindžiamos įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios bendrumu *(legislative-executive power sharing)*[1]. O tai tolygu sakyti, kad visos sistemos, kurias vadiname parlamentinėmis, reikalauja, jog vyriausybės būtų skiriamos, remiamos ir (kaip gali atsitikti) atleidžiamos parlamento valia. Bet pasakyti, kad parlamentai remia vyriausybes, vadinasi, nedaug ką pasakyti. Tai nė iš tolo nepaaiškina, kodėl tokiose politinėse bendruomenėse vyriausybės esti stiprios arba silpnos, kodėl stabilios arba nestabilios, veiksmingos arba imobilios *(immobilism),* ir apskritai – kodėl jos tvarkosi gerai arba vidutiniškai, arba netgi itin bjauriai.

Reikalas tas, kad žodžiu „parlamentarizmas" nežymima kokia nors vientisa visuma. Parlamentinės sistemos veikia labai nevienodai, o jei taip, tai todėl, kad jos susijusios ir jas lemia labai skirtingos jungtys tarp vykdomosios ir įstatymų leidybos valdžių *(executive-legislative linkage).* Iš tikrųjų yra bent trys svarbiausios parlamentinių sistemų atmainos: vienas kraštutinis atvejis – tai angliškojo tipo premjerinė *(premiership),* arba kabineto, sistema *(cabinet system),* kur vykdomoji valdžia ryškiai dominuoja parlamento atžvilgiu; kitas kraštutinis atvejis – prancūziškojo (Trečiosios ir Ketvirtosios Respublikų) tipo asamblėjos valdymas *(assembly government),* kuris valdymą padaro beveik neįmanomą; yra ir kompromisinė formulė – partijų kontroliuojamas parlamentarizmas *(party-controlled parliamentarism).*

Tad parlamentarizmas gali mus nuvilti lygiai taip pat ir taip pat lengvai, kaip ir prezidentizmas. Jei norime tvirtinti, esą pirmasis yra pranašesnis už pastarąjį, čia pat turime pareikšti, kurį parlamentarizmą pasirinkome, taip pat užtikrinti, kad iš grynojo prezidentizmo nebūsime paprasčiausiai ir mažiausio pasipriešinimo būdu nuvesti į grynąjį

parlamentarizmą, t.y. į asamblėjos valdymą bei blogą valdymą *(misgovernment)*.

Kiekvienos parlamentarizmo atmainos savitumus trumpai aprašysiu artimiausiuose poskyriuose. Pamatinė, visam parlamentarizmui bendra problema – kad būtų partijos, kurios, balsuojant parlamento rūmuose, neperžengtų partiškumo ribų. Amerikos atveju partinės drausmės stoka *(party indiscipline)* galbūt ir yra aktyvas *(asset)*, bet parlamentarizmo atveju partinės drausmės stoka visuomet ir neišvengiamai yra pasyvas *(liability)*. Parlamentui tinkančios partijos, kaip jas pavadinau, yra visų pirma partijos, kurios laikosi drauge, remdamos jų pačių paskirtą vyriausybę (paprastai koalicinę).

Todėl norint suprasti parlamentarizmą, reikia suvokti, kas ir kaip kontroliuoja partijas bei ką savo ruožtu kontroliuoja partijos. Tai ne toks jau paprastas ir ne toks jau lengvas tyrimas, kuriam skirsiu įvairias šio veikalo vietas (bet ypač žr. *infra* 12.2). Tačiau iš pat pradžių turėtų būti aišku, jog tai tirdami visada privalome įvertinti, ar „tikrasis vienetas" yra partija, ar jos grupuotės bei frakcijos, o jei ne – tai ar ir partija, ir subpartiniai vienetai jau nebėra branduoliai.

6.2. VALDŽIOS BENDRUMAS

Jau esu nurodęs, kad visos parlamentinės sistemos yra sistemos, kuriose valdžia bendra *(power-sharing systems)*. Bet valdžios bendrumo negalima apibūdinti taip tiksliai kaip valdžių padalijimo. Ši formulė yra neaiški, nes bendrumas reiškia difuziją ir difuziškumą. Kas, kaip arba kokiu mastu ką ir su kuo turi bendra? Valdžios bendrumas, švelniai tariant, gali būti labai įvairus. Vis dėlto, pažvelgus į valdžios struktūros šerdį, kur galias veikti turi vykdomosios valdžios vadovas *(chief executive)* – ministras pirmininkas, šioje painiavoje galima įvesti šiokią tokią tvarką. Iš šio taško vyriausybės vadovo santykis su jo arba jos nariais gali būti kaip:

(i) pirmojo *virš nelygiųjų;*
(ii) pirmojo *tarp nelygiųjų;*
(iii) pirmojo *tarp lygiųjų.*

Tai bendrosios valdžios formulės, nes jos visos atmeta valdžios koncentraciją viename asmenyje – *primus solus,* kaip antai Amerikos prezidento atveju, kurio vyriausybė yra tik jo asmeninis kabinetas. Bet šios formulės iš tikrųjų labai skirtingos. Britanijos ministras priminin-

kas iškilęs kaip *primus* (pirmasis) virš nelygiųjų, nes jis arba ji išties vadovauja vyriausybei ir, parinkdamas arba atleisdamas tikrai „pavaldžius“ ministrus, turi laisvas rankas; Vokietijos kancleris ne taip išsiskiria, bet vis dar yra *primus* tarp nelygiųjų (ne tarp lygiųjų); o paprastoje parlamentinėje sistemoje ministras pirmininkas yra *primus inter pares* – tarp lygiųjų, taigi ne toks jau ir *primus*. Žinoma, galime ginčytis dėl niuansų. Vis dėlto kriterijus, pagrindžiantis visas tris šias formules, yra gana grakštus.

Pirmasis *virš nelygiųjų* vykdomosios valdžios vadovas yra ir partijos lyderis, kurį vargu ar gali balsavimu pašalinti iš posto jo paties parlamento nariai ir kuris skiria bei keičia kabineto ministrus kaip jam arba jai patinka. Tad šitoks „pirmasis“ išties vadovauja savo ministrams. Pirmasis *tarp nelygiųjų* gali ir nebūti oficialus partijos lyderis, bet vis dėlto jis negali būti pašalintas iš posto vien parlamentui pareiškus nepasitikėjimą *(no-confidence parliamentary vote),* ir yra didelė tikimybė, kad jis liks poste net pasikeitus jo kabineto nariams. Tad šitoks „pirmasis“ gali pašalinti ministrus, o jie jo – negali. Galiausiai pirmasis *tarp lygiųjų* – tai ministras pirmininkas, žlungantis drauge su savo kabinetu, paprastai turintis priimti į vyriausybės komandą „primestus“ ministrus ir menkai šią komandą (veikiau vadintiną ne-komanda, kurios neliečiamieji žaidžia savus žaidimus) kontroliuojantis.

Svarbiausia štai kas: aptariamosios formulės apibūdina, kokia yra bendrosios valdžios mechanizmų įvairovė, pakertanti tradicinę nuomonę apie tai, ką atitinkamai prezidentinės bei parlamentinės sistemos esą darančios geriausiai. Pirma, ši įvairovė rodo, kad Anglijos ministras pirmininkas gali valdyti kur kas efektyviau už Amerikos prezidentą[2]. Todėl prezidentinė *primus solus* formulė neturi daugiau „valdymo privalumų“. Dar daugiau, ši įvairovė perša mintį, kad *primus solus,* prezidento pakeitimas *primus inter pares* apskritai nesuteiktų pranašumo. Išties negali būti tikras vadovas toks ministras pirmininkas, kuris negali kontroliuoti savo ministrų (nes negali jų atleisti) ir net nėra laisvas juos pasirinkdamas.

Tad bendrosios valdžios formulės, teikiančios „valdymo perspektyvų“, yra: (i) pirmasis virš nelygiųjų ir (ii) pirmasis tarp nelygiųjų. Tai tolygu užuominai, kad įdomūs darbingo parlamentinio valdymo atvejai yra premjerinės sistemos, – pradedant Britanija ir baigiant Vokietija. Bet tai jokiu būdu nereiškia, kad visų kitų formų parlamentarizmas – nedarbingas. Kituose dviejuose poskyriuose ir tyrinėsime sąlygas, paaiškinančias bei palaikančias visų esančių parlamentinių sistemų veikimą.

6.3. PREMJERINĖS SISTEMOS

Premjerinės, arba kabineto, sistemos geriausias pavyzdys – britiškoji valdymo sistema[3]. Visiems žinoma, kad britiškajai valdymo sistemai būdinga vienpartinė vyriausybė (ji žlugtų, jei vyriausybė būtų koalicinė), o šioji savo ruožtu suponuoja vienmandačių apygardų sistemą, sąlygojančią dvipartinę sistemą. Taip pat pabrėžkime, kad būtent vienpartinė vyriausybė reikalauja griežtos partinės drausmės, kokia viešpatauja Vestminsteryje, nes čia balsuoti prieš savąją vyriausybę reikštų vyriausybę atiduoti opozicijai[4].

Tai rodo, kad Vestminsterio valdymo sistema grindžiama trimis svarbiomis sąlygomis. Be to, manau, kad šios sąlygos viena kitą papildo štai tokia seka: (i) rinkimai balsų dauguma; (ii) dvipartiškumas; (iii) griežta partinė drausmė[5]. Tai reiškia, kad jei pakeičiama pirmoji sąlyga, įvyks domino efektas *(domino effect)*, – šio dalyko, atrodo, nepastebi britų mokslininkai ir politikai, primygtinai reikalaujantys įvesti kokią nors PA sistemą ar bent atsisakyti sistemos, kurioje nugalėtojui atitenka viskas.

Tad britiškąją premjerinę sistemą lengva sugriauti, bet, kita vertus, ją nelengva sukurti. Ta proga prisiminkime, kad pagal manuosius rinkimų sistemų padarinių dėsnius (*supra* 3.3 ir 3.4) rinkimai balsų dauguma negali sukurti dvipartinės sistemos, jei nepalenkiamųjų trečiųjų partijų rinkėjų išsibarstymo po visą kraštą lygmuo nėra toks, kuris neužtikrina daugumos, – tai sąlyga, kurią išties sunku patenkinti. Dėl to bet kuriai valstybei, įsivedusiai vienmandačių apygardų sistemą, vadovaujantis prielaida, esą iš čia atsiras premjerinė valdymo sistema, gali tekti rimtai nusivilti. Taip pat prisiminkime, kad sistema, kurioje nugalėtojui atitenka viskas, yra nerekomenduotina, kai politinė bendruomenė poliarizuota ir/arba jai būdinga heterogeniška politinė kultūra (*supra* 4.2).

Eikime toliau: tuo tarpu, kai Jungtinė Karalystė bei britiškojo modelio valstybės iliustruoja stipraus premjerinio parlamentarizmo atvejus, Vokietija yra silpno arba silpnesnio šios rūšies atvejo pavyzdys. Vokietijos Federacinėje Respublikoje dvipartinės sistemos nebuvo niekada (net CDU ir Bavarijos CSU laikant, kaip darau aš, viena partija), o vienpartinė vyriausybė – tik trumpai. Užtat ten nuo seno buvo tripartinė (kai kas sako – dviejų su puse partijų) sistema, kuriai būdingos dviejų partijų koalicinės vyriausybės ir kuri apsieina be mažoritarinės rinkimų sistemos. Dar daugiau, Vokietijos kancleris renkamas parlamento ir niekaip formaliai (teisiškai formaliai) nėra savosios partijos

lyderis. Bet vis tiek *Kanzlerdemokratie* – į kanclerį orientuotą *(chancellor-centered)* vokiškąją valdymo tvarką – drąsiai galima priskirti premjerinėms sistemoms.

Ar britiškosios ir vokiškosios tvarkos skirtumai reiškia, kad premjerinė sistema nebūtinai grindžiama lyderystės principu *(leadership principle)*? Sakyčiau, ir taip, ir ne, nes Vokietijos partijos jau per rinkimus elektoratui konkrečiai nurodo savo būsimąjį kanclerį (šitaip pažeisdamos ar bent susilpnindamos parlamentarizmo principą). Bet šio dalyko pernelyg sureikšminti negalima. Juk ministro pirmininko priešrinkiminis nominavimas *(electoral pre-designation)* yra prasmingas tokioje partinėje sistemoje (nesvarbu, dvipartinėje ar dviejų su puse partijų), kurioje galimi tik du tikėtini varžovai, bet turi kur kas mažiau prasmės daugiapartinėse sistemose, reikalaujančiose plačių (daugiau nei dviejų) partijų koalicijų, ir jau visiškai yra beprasmis, kai plačių koalicijų vyriausybes sudaro partijos, kurių jėgos apylygės. Tokiomis sąlygomis ministro pirmininko postas neišvengiamai yra neatskiriama koalicinių derybų dalis ir negali būti „pažadėtas" iš anksto. Reikalas dar ir tas, kad ministro pirmininko priešrinkiminio nominavimo nedera painioti su visiškai kitokia tvarka (šiuo metu nustatyta Izraelyje ir svarstoma Italijoje, Japonijoje bei Nyderlanduose), pagal kurią ministras pirmininkas yra renkamas tiesiogiai ir visuotinai[6].

Kaip susiformavo vokiškoji premjerinė sistema? Drįstu nurodyti tokius Vokietijos *Kanzlerdemokratie* veiksnius bei ją paaiškinančias priežastis: (i) antisisteminių partijų paskelbimas už įstatymo ribų; (ii) *Sperrklausel;* (iii) vadinamasis konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas *(constructive vote of no confidence)* – būtent tokia tvarka. Ir leiskite man pradėti nuo paaiškinimo, kodėl pirmoji priežastis iš tikrųjų yra „pirmoji".

Daug (jei ne dauguma) stebėtojų mano, kad Vokietijos tripartinę sistemą sąlygoja 5 procentų atmetimo klauzulė, *Sperrklausel,* ją derinant su mišriąja (pusiau mažoritarine *(half-majoritarian)*) rinkimų sistema. Tai aiškiai neteisinga. Vokietijos rinkimų sistema duoda beveik grynai proporcingą atstovavimą (*supra* 2.2), taip pat mažai tikėtina, kad 5 procentų slenkstis kur nors (taip pat ir Vokietijoje) sumažintų kurios nors partinės sistemos formatą iki trijų partijų. Tad Vokietijos politinės sistemos šaltinis – ne jos rinkimų sistema, bet aplinkybė, kad teismo sprendimai iš pamatų pakeitė partinės sistemos „natūralią raidą". Karlsrūės Konstitucinis Teismas iš pat pradžių paskelbė už įstatymo ribų ir neonacių Socialistinio Reicho partiją, ir Komunistų partiją; jeigu jis to nebūtų padaręs, nebūtų ir vokiškosios tripartinės sistemos.

Norėdamas pabrėžti, kad konstitucinės struktūros su šiuo vienkartiniu aktu neturi nieko bendra, tai ir vadinu sąlyga. Pažymėtina ir tai, kad minėtieji teismo sprendimai buvo itin „sąlygoti aplinkybių", kadangi jie aiškiai buvo šeštojo dešimtmečio klimato dalis ir – dar daugiau – ypatingo juos pateisinančio konteksto dalis. Ar juos būtų galima pakartoti bet kurioje šių dienų susiformavusioje demokratijoje? Aš tuo abejoju.

Tad antisisteminių partijų paskelbimas už įstatymo ribų iš visų veiksnių tikrai yra pirmasis, nes įduoda kitiems dviems svertą, kurio šie patys savaime neturi. Jau pakankamai pasakyta apie *Sperrklausel*. Užtat dabar turime stabtelėti prie trečiojo veiksnio – konstruktyviojo nepasitikėjimo votumo, kuris taip pat yra *Kanzlerdemokratie* ypatingas konstitucinis elementas. Pagal šią išlygą balsavimu pareiškęs nepasitikėjimą parlamentas negali kanclerio pašalinti iš posto, jeigu nėra ir kol nėra nominuotas jo įpėdinis. Nors šis konstitucinis mechanizmas nėra nenugalima kliūtis, su ja reikia skaitytis, nes kur kas lengviau surinkti negatyviąją daugumą *(negative majority)*, paprasčiausiai pašalinančią vyriausybę, negu sutelkti pozityviąją daugumą *(positive majority)*, sutariančią ir dėl naujojo kanclerio[7].

Britiškojo ir vokiškojo premjerinio valdymo įtvirtinimo būdų palyginimą anksčiau baigėme pažymėdami, kad vokiškojo lyderystės principo pamatai iš pažiūros silpnesni už britiškojo. Bet dabar reikia pabrėžti, kad šį silpnumą ištaiso konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas. O papildomai Vokietijos premjerinę sistemą sustiprina tas dalykas, kad parlamentas – priešingai nei daugumoje parlamentinių sistemų – skiria tik kanclerį, o ne visą vyriausybę. Tai procedūra, dėl kurios premjeras iškyla virš savosios vyriausybės, jis arba ji tikrai yra, kaip jau minėjau, pirmasis *tarp nelygiųjų*.

Dabar galime imtis klausimo, kurį iš šių dviejų modelių lengviau kopijuoti. Vyrauja nuomonė, kad šalims, nepatenkintoms savąja parlamentine demokratija ir ieškančioms, kaip pagerinti padėtį, prieinamesnis vokiškasis modelis, kurį palyginti nesunku pamėgdžioti. Bet manoji analizė skatina daryti kitokią išvadą. Britiškąją sistemą gan dideliu mastu sąlygoja konstitucija, vokiškąją sistemą – toku pat mastu sąlygoja aplinkybės; o struktūras, žinoma, nukopijuoti lengviau nei aplinkybes (ką tik paaiškinta prasme). Jei pasirenkame Vestminsterio modelį, visa, ką mums reikia padaryti, – tai priimti rinkimų sistemą, kurioje nugalėtojui atitenka viskas; ir jei mus lydės sėkmė, t.y. jeigu elektoratas rinkimų apygardose bus „pasiskirstęs normaliai", tai likusioji konstrukcija iš dalies susitvarkys savaime, o jei ne – tai gali būti sutvarkyta konstitucinės intervencijos būdu.

Bet ką gi mums reikia daryti, jei pasirenkame vokiškąjį modelį? Žinome, kad *Sperrklausel* nustatymas nepadės, nes jis savaime nesumažins partinės sistemos iki tos ribos, iki kurios ją būtina sumažinti, kad atsirastų premjerinė sistema. Tad kaip mes tai padarysime? Nėra ko tikėtis, kad pagelbės konstitucinio teismo chirurginė operacija, užtat, žinoma, galime atsisakyti PA ir pereiti prie balsų daugumos rinkimų sistemos. O jeigu taip, tai mes einame jau ne neskausmingu vokiškuoju, o – skausmingesniu britiškuoju keliu. Leiskite perspėti dar ir štai dėl ko: gali būti, jog Vokietijos partinė sistema – tokia, kokia ji buvo iki dešimtojo dešimtmečio vidurio, – jau nyksta[8]. Tarkime, kad dėl Vakarų ir Rytų Vokietijos susivienijimo šalies partinis formatas ilgainiui padidės iki keturių penkių partijų. Ar šitokiomis aplinkybėmis vokiškoji *Kanzlerdemokratie* išsilaikys? Veikiausiai ne. Juk kanclerio galios nesiekia toliau savosios partijos ribų. Šios ribos nėra reikšmingos tol, kol antroji vokiškųjų koalicijų partnerė, FDP, yra šešiskart septyniskart mažesnė. Esant tokiam santykiui, Liberalų partija negali nei siekti kanclerio posto, nei lemti jo parinkimo; ji gali tik paskatinti socialistų arba krikščionių demokratų dominuojamos koalicinės vyriausybės žlugimą. Dabar tarkime, kad relevantinės tampa dar dvi partijos ir dėl to būsimosios koalicijos turės apimti mažų mažiausiai tris partijas, kurių jėgos yra apylygės arba bent jau ne tokios nelygios. Tokiomis sąlygomis vokiškojo tipo premjerinė sistema tampa neefektyvi, nes, matyt, jai palaikyti jau nepakaks dviejų likusiųjų ramsčių – „vienišųjų“ rinkimų parlamente bei konstruktyviojo nepasitikėjimo votumo.

6.4. DARBINGASIS PARLAMENTARIZMAS

Ar išvada, kad premjerines sistemas nelengva nukopijuoti, neskatina daryti ir išvados, jog „darbingasis parlamentarizmas" yra ir liks retas dalykas? Žinoma, ne. Kalbant apie gebėjimą valdyti, žodis „darbingasis“ reiškia du dalykus, būtent – veiksmingą vyriausybę ir/arba stabilią vyriausybę; iš šio skirtumo kyla trys galimos kombinacijos, t.y. vyriausybė yra: (i) ir veiksminga, ir stabili; (ii) stabili ir galbūt veiksminga; (iii) nestabili. Šioje konstrukcijoje galima plati darbinių atvejų įvairovė, kurioje neapsiribojama Britanijos ir Vokietijos patirtimi.

Pirmoji kombinacija aiškiai apima premjerines sistemas, bet taip pat – ir „superdominuojančios partijos sistemas“ tokiose šalyse, kaip Švedija bei Norvegija (ilgi laikotarpiai pradedant ketvirtuoju dešimtmečiu), Japonija (nuo 1954 m. iki 1993 m.) ir Ispanija (nuo 1982 m. iki 1996 m.), kuriose gali nė nebūti nei premjerinių struktūrų, nei dviparti-

nio ar tripartinio formato, bet jose nuo dešimties iki net keturiasdešimties metų be pertraukos valdė vienpartinės vyriausybės (tos pačios partijos) – ir tik dėl tos paprastos priežasties, kad viena partija gaudavo legislatūra po legislatūros absoliučią vietų daugumą parlamente[9]. Tad superdominuojančios partijos sistema užtikrina tokį stabilumą ir gebėjimą veikti efektyviai, kokį užtikrina visos vienpartinės vyriausybės – nors tokiais atvejais trukmės ir efektyvumo santykis nebūtinai yra pozityvus, nes valstybėse, kur alternatyvios vyriausybės nėra (arba jos yra nedažnos), nėra ir stimulų, teikiamų dviejų partijų rotacijos.

Reikalas tas, kad tai, ko neįmanoma pasiekti remiantis lyderystės principu, gali būti pasiekta tam tikru partinės sistemos struktūravimu. Tai tolygu pasakyti, kad darbingų parlamentinių demokratijų sąrašas išplečiamas įtraukiant atvejus, kurių nepaaiškina jokia konkreti konstitucinė tvarka. Už šios ribos, žinoma, galima rasti dar ir daugiapartinių valstybių, kurių vyriausybės yra koalicinės, bet stabilios bei gana darbingos. Bet tai – pasakojimai apie paskirų valstybių sėkmę, o ši sėkmė – vykdomos politikos *(policies)* bei lyderių asmeninių savybių, o ne kokios nors struktūros nuopelnas, kai tenkinama viena esminių sąlygų, būtent – partijos yra tinkančios parlamentui, vadinasi, jas įmanoma kontroliuoti ir jos yra kontroliuojamos.

Ar galima padaryti bendrą išvadą, dėl ko parlamentinės demokratijos gali būti ir yra darbingos? Mūsų apžvalga siūlo tokį atsakymą: parlamentinis valdymas yra darbingas (darbingesnis), kai jo pavadinimas šiek tiek neteisingas, kitaip tariant, kai parlamentas *ne*valdo, kai jis yra pažabotas. Ir priešingai, darbingasis parlamentarizmas niekuomet nėra „grynasis" parlamentarizmas, visiškai įkūnijantis parlamento suvereniteto *(sovereignty of parliament)* principą. Parlamentarizmas veikiau yra darbingas, kai jo sparnai pakirpti, kai jis, galima sakyti, įgauna pusiau parlamentarizmo formą. Lyg ir paradoksalu, bet kuo mažiau valdymas tikrai parlamentinis, tuo jis sėkmingesnis.

6.5. ASAMBLĖJOS VALDYMAS

Diktatūros atsikračiusios šalys tikriausiai turi nedidelį pasirinkimą – tik parlamentinį kelią. Bet siūlant žmonėms, nepatenkintiems prezidentinėmis sistemomis, vietoje jų rinktis parlamentinę sistemą, juos reikia perspėti apie pastarosios keliamus pavojus. Vis dėlto parlamentarizmo garbintojai retai kada pripažįsta jo tamsiąją pusę. Perskaitykime šią santrauką:

> Tie, kam kelia neviltį Amerikos sistemos aklavietės ... ilgesingai žvelgia kitapus Atlanto... ir gėrisi kitų demokratinių vyriausybių organizuota vienove... Parlamentinėse demokratijose suverenas yra legislatyvinė dauguma *(legislative majority)*, o šios daugumos komisija – kabinetas – ir kreipia legislatūrą, ir vadovauja vykdomajai valdžiai. Valdžia suvienyta. Atsakomybė aiškiai apibrėžta. Griežta partinė drausmė užtikrina, kad ministrai pirmininkai bei jų kabinetai galės veikti greitai ir ryžtingai... Dvipartinėse parlamentinėse sistemose, kurių prototipas yra Didžioji Britanija, nepasitikėjimo votumai retenybė... Europos žemyno daugiapartinėse parlamentinėse sistemose vyriausybes paprastai sudaro koalicijos... [bet] tol, kol jos sugeba išspręsti nesutarimus... pačiuose kabinetuose, jos gali tikėtis tokios pat įstatymų leidėjo paramos kaip ir Britanijos vyriausybės. Bet kurioje iš šių parlamentinių sistemų vyriausybes galima sudaryti pagal Lloydo Cutlerio posakį. Jos gali veikti. Jos gali kalbėti ... vienu, aiškiu balsu.[10]

Ištrauka puikiai atskleidžia, jog šio parlamentarizmo garbintojo teleskopas mato ne toliau Britanijos ir aptemsta, vos pasiekęs Lamanšą prie Duvro. Žemyninės Europos parlamentinė patirtis prisimenama tik kaip šiek tiek netobulas angliškojo mokymo atspindys; o parlamentarizmo asamblėjos forma praslysta nepastebėta ir nepaminėta. Galima užginčyti, girdi, mūsų garbintojai asamblėjos valdymą *(assemblearism)* praleidžia ne dėl to, kad nieko apie jį nežino, bet dėl to, kad laiko jį nukrypimu, išsigimusia forma. O ne! Jeigu visų parlamentinių sistemų pamatinis principas tas, kad parlamentas yra suverenas, tai asamblėjos valdymas – tiesioginė šio principo išvestinė. Reikalas ne tik tas, kad asamblėjoje sutelktas valdymas *(assembly-centered government)* yra parlamentarizmo principo „natūralus“ raidos kelias, bet dar ir tas, kad toks valdymas ateina savaime, varomas savosios inercijos.

Asamblėjos valdymo prototipas – Prancūzijos Trečioji Respublika, taikliai vadinama „deputatų respublika“ *(republic of deputies)*. Bet, pvz., Prancūzijos Ketvirtoji Respublika ir Italija jo išvengė tik tuo mastu, kokiu parlamentinė „partokratija“ *(partycracy) (partitocrazia*, t.y. partijų valdžia) jį prirėmė prie sienos. Šiuo metu dauguma postkomunistinio parlamentarizmo atvejų yra asamblėjos tipo. Manau, tikėtina, kad ir dauguma Lotynų Amerikos demokratijų (jei jos atsisakytų savųjų prezidentinių formų) nusiristų stačiai į asamblėjos valdymą. Kalbant apie jo savybes, jas galima tučtuojau išvesti iš mūsų ankstesniosios citatos, pliusus pakeičiant minusais. Asamblėjos valdyme: (i) kabinetas nekrei-

pia legislatūros; (ii) valdžia yra ne suvienyta, o išblaškyta ir atomizuota; (iii) atsakomybė apskritai ištirpsta; (iv) partinė drausmė svyruoja nuo prastos iki visiško jos nebuvimo; (v) ministrai pirmininkai ir jų kabinetai greitai ir ryžtingai veikti negali; (vi) koalicijos retai išsprendžia savo nesutarimus ir niekada nėra tikros dėl įstatymų leidėjų paramos; (vii) vyriausybės niekada negali veikti ir kalbėti vienu, aiškiu balsu.

Visa tai, kas pasakyta, šiame dėstymo etape nereikalauja kokio nors ypatingo paaiškinimo, išskyrus vieną dalyką: kodėl vyriausybės kartą per metus ar net dažniau su pasigardžiavimu suvalgomos. Mįslė štai kokia: šiaip ar taip, juk net kai vyriausybės yra koalicinės, jų šalininkams jos vis tiek – „savosios vyriausybės". Bet nieko panašaus. Daugeliu atvejų žlugusią koalicinę vyriausybę pakeičia kita tų pačių partijų koalicinė vyriausybė. Dėl to pribaigti savąją vyriausybę – reiškia ne užleisti vyriausybę kaip Britanijoje, bet – suteikti sau šansą patekti į kabinetą. Kabineto nestabilumas laukiančiam parlamento nariui – tai durys į karjerą[11]. Ir argi kam nors tuomet išties rūpi kabineto nestabilumas?

6.6. STABILUMAS IR EFEKTYVUMAS

Literatūroje „stabilumas" dažniausiai traktuojamas kaip darbingosios demokratijos *pats* svarbiausias rodiklis. Manoma, kad jeigu parlamentinė sistema gauna stabilią vyriausybę, ji tuo pačiu gauna veiksmingą vyriausybę. Ir atvirkščiai, nestabilios vyriausybės reiškia ir neveiksmingas vyriausybes. Bet tokia nuomonė įdėmesnį žvilgsnį atlaiko tik iš dalies.

Pradėkime nuo „valdymo pajėgumo" – valdymo veiksmingumo arba jo efektyvumo. Iškart perspėju, kad šios sąvokos sietinos ne su faktine veikla, bet su *struktūriniais pajėgumais*. Veikla priklauso nuo veikėjų, kaip vairavimas priklauso nuo vairuotojų[12]. Bet vairuotojams reikia kelių, panašiai ir veikėjams reikia veikti leidžiančių struktūrų. Tad negali būti ryžtingos vyriausybės be ryžtingo ministro pirmininko; tačiau net ir ryžtingas ministras pirmininkas negalės būti ryžtingas, jeigu sprendimų priėmimo mechanizmas stringa ir veikia prieš jį. Kitas momentas: „veiksmingos vyriausybės" nedera painioti su „aktyvistine vyriausybe" *(activist government)*. Pirmoji – tai vyriausybė, kuri geba įgyvendinti užsibrėžtą politiką; tačiau ji gali išpažinti antiaktyvistinę *(non-activist)* valdymo filosofiją ir dėl to apsispręsti (jeigu jau pati taip nusprendžia) likti neaktyvi. Skirtumas tarp veiksmingos ir bejėgės vy-

riausybės tas, kad pirmoji gali nuspręsti ko nors nedaryti, o tuo tarpu antroji negali daryti to, ką norėtų daryti. Analogiškai ir skirtumas tarp veiksmingos ir aktyvistinės vyriausybės – tas, kad pirmoji gali pasiekti rezultatą, ko nors nedarydama arba apleisdama kokią nors sritį, o iš aktyvistinės vyriausybės laukiama, kad ji būtų „darytoja", kadangi ji galvoja, jog nėra tokios problemos, kurios politika negalėtų išspręsti.

Vis dėlto vyriausybė, turinti įgaliojimus veikti, kelia rūpestį daugeliui žmonių. Mes esame palankūs veiksmingai vyriausybei, jeigu darome prielaidą, kad ji valdys gerai. Bet jeigu galvojame, kad vyriausybės valdo blogai, arba jeigu jų bijome, tuomet kuo mažiau jos gali valdyti – tuo geriau. Tad trečiasis momentas yra toks: neveiksminga vyriausybė gali būti geriausia apsisaugojimo nuo blogo valdymo priemonė,– kuo ji mažiau veiksminga, tuo mažiau žalos padaro.

Neneigsiu – šis argumentas turi racijos, bet nėra triuškinantis. Visų pirma neveiksminga vyriausybė taip pat gali pridaryti nemažai žalos, nes vienas iš aiškių neefektyvumo požymių – išteklių švaistymas, toks išteklių naudojimas, kai nepasiekiama jokio rezultato, kai ištekliai paprasčiausiai paleidžiami vėjais. Bet svarbiausia, jaučiu, jog mes vis labiau skverbiamės į nepaprastai painų, sudėtingą ir trapų dirbtinį pasaulį, kuris negali „natūraliai" pats savęs išgelbėti (nei, tiesą sakant, išsigelbėti pats nuo savęs). Norime to ar ne, bet nematomoji ranka nebegali veikti nepadedama matomosios – trukdančių ir besikišančių vyriausybių. Sutinku, kad blogį, kurį atneša blogos vyriausybės, gali sumažinti vyriausybės neveiksmingumas. Bet nesutinku, jog galime sau leisti turėti sustabarėjusias, nepaslankias ir bejėges vyriausybes. Veiksminga vyriausybė – tai rizika, kuriai turime ryžtis, – bent jau dėl to, kad alternatyvos dar blogesnės.

Pereidami prie „stabilumo", pirmiausia paklauskime: koks tai stabilumas arba kieno stabilumas? *Stabili demokratija* (t.y. režimo stabilumas *(regime stability)*) yra vienas dalykas, o *stabili vyriausybė* – visai kitas. O mes dažnai leidžiame stabiliai vyriausybei dabintis stabilios demokratijos spindesiu. Bet tai – nepateisinama ekstrapoliacija. Be abejo, svarbu, kad demokratija nežlugtų. Bet kodėl svarbu, kad nežlugtų vyriausybės? Dažniausiai atsakoma, jog stabili vyriausybė „liudija" valdymo efektyvumą. Deja, ne. Vyriausybės stabilumas reiškia tik *trukmę;* vyriausybės gali būti ilgalaikės ir kartu bejėgės: jų trukmė jokiu būdu nerodo, juo labiau nesustiprina jų veiksmingumo arba efektyvumo. Išties daugumoje koalicinio valdymo reikalaujančių parlamentinių sistemų vyriausybės pratęsia savo išlikimą beveik nieko nedary-

damos. Tokiomis aplinkybėmis tie kuklūs darbai, kuriuos gali nuveikti koalicinės vyriausybės, paprastai atliekami per pirmuosius šešis mėnesius – pradinį medaus mėnesio laikotarpį, per kurį padorumas neleidžia jų nuversti. Po to jos bando laimėti laiko netriukšmaudamos, neišsiūbuodamos laivelio. Tad problema – ne ilgaamžiškumas, ne tai, kiek ilgai vyriausybės išsilaiko, o tai, ar vyriausybės turi pajėgumų valdyti. Stabili vyriausybė gali būti valdymo veiksmingumą lengvinanti sąlyga, bet tikrai – ne jo *pakankama sąlyga*.

Pagrindęs, kad vyriausybė gali būti stabili *ir* niekam tikusi, ilgaamžė *ir* bejėgė, esu linkęs mielai sutikti, kad veiklos trukmė pasitarnauja politikos įgyvendinimui *(implementation of policies)*. Bet kuo labiau esame įsitikinę, jog stabili vyriausybė yra būtina (nors nepakankama) veiksmingo valdymo sąlyga, tuo labiau turime būti įsitikinę, jog stabili vyriausybė pateisina savo pavadinimą, kad tai yra *ta pati* išliekanti vyriausybė. Mums aiškinama priešingai, – girdi, po nestabilių vyriausybių kaukėmis gali slėptis stabilios vyriausybės, o „regimasis nestabilumas“ – tai tik išorė, dengianti tikro tęstinumo realybę. Taigi įrodinėjama, esą nestabilios (trumpalaikės) vyriausybės yra ne prastesnės už stabilias, kol rotuojantis politinis personalas *(political personnel)* lieka daugmaž tas pats (nepakitęs). Na ne, – aš nesutinku.

Jei, kaip teigiu, vyriausybės stabilumas *per se* nėra tikrasis rūpestis, tai lygiai taip pat „personalo stabilumo“ (vyriausybėje) idėja nėra tikroji išeitis. Dar pridurčiau, kad toks argumentas yra ydingas, o jam pritardami – tik dar labiau pabloginame padėtį. Garbusis Amžinasis *(Eternity)* – skaitome jo charakteristikoje – septynis kartus buvo Ministras Pirmininkas, o laikotarpiais tarp pirmininkavimo bei kitokiomis progomis kokius keturiasdešimt metų ėjo pareigas vyriausybėje – pvz., užsienio reikalų, gynybos, švietimo, vidaus reikalų ministro ir t.t. Jam gerai: jo asmeninis stabilumas pareigose yra neginčytinas. Bet kokiu būdu jo asmeninis stabilumas pasitarnauja sistemai, tampa politinei bendruomenei naudą duodančiu stabilumu? Sakyčiau – jokiu. Išties nuolat išbarstydamas savo gyvenimo kelyje galbūt ir įgytas žinias, garbusis Amžinasis aplink skleidžia savo begalinio nekompetentingumo nenuoseklumą (o ne tęstinumą). O nuolatinis visų reikalų ministras garbusis Amžinasis yra būtent dėl to, kad puikiai žino, jog jo gebėjimas būti kabinete neturi nieko bendra su tuo, kaip jis atlieka savo pareigas (nei, beje, su jo prigimtiniu intelektu), užtat visapusiškai susijęs su jo frakcijos galia bei manevravimu partijos viduje. Na, jeigu tai ir yra „realusis stabilumas“, tuomet, manau, mums kur kas geriau be jo.

6.7. TIESIOGIAI RENKAMAS PREMJERAS

Kol kas veiklos trukmę aš aptarinėjau kaip nepagrįstai svarbiu laikomą dalyką bei klaidinantį prioritetą. Bet būna dar blogiau, kai turime reikalą su jau minėtu siūlymu (*supra* 6.3) ministrą pirmininką rinkti tiesiogiai, visuotinai, visai legislatūros kadencijai. Dar blogiau – dėl to, kad šitai siūlant nesirūpinama, kaip užtikrinti, kad tasai stabilus, „išliekantis" ministras pirmininkas lygiai tiek pat ilgai turėtų parlamento paramą. Mes išrenkame generolą, neduodami jam kareivių, ir tikimės, jog jis laimės mūšius, nes jo negalima pašalinti iš posto. Ar tai įtikina? Manęs – ne.

Šiuo metu yra viena tiesioginius ministro pirmininko rinkimus (ketveriems metams) įsivedusi valstybė, – tai Izraelis. Ši nuostata įsigaliojo drauge su Kneseto rinkimais 1996 m. viduryje, bet į Pagrindinį įstatymą ji buvo įtraukta 1992 m. Ji nesuteikia ministrui pirmininkui daugumos (šios problemos suvis nepaisoma); ji paprasčiausiai duoda jam lazdą parlamentui paleisti[13]. Bet anokia ten lazda, jeigu premjeras, pasiuntęs Knesetą namo, paleidžia ir pats save, taigi bet koks Kneseto paleidimas reiškia jo paties žlugimą. Ką gi, galbūt maža valstybė, turinti apie penkis milijonus gyventojų (mažiau nei Niujorke), ir gali sau leisti nesibaigiančius rinkimus. Bet ir tokiu atveju nėra garantijos, kad parlamento perrinkimas duos kitokį parlamentą, užtat visiškai neabejotina, kad valstybė, tarsi epidemijos krečiama rinkimų karštinės, t.y. nuolat dirginama realios arba potencialios rinkimų politikos, sulauks blogos politikos. Kita vertus, kam gi parlamentui žaisti ir balsuoti, kad ministras pirmininkas būtų pašalintas iš posto? Jis gali žaisti visiškai kitokį žaidimą – palaikyti ministrą pirmininką arba ministrę pirmininkę, kai balsuojama dėl pasitikėjimo, ir tuo pat metu visu frontu trukdyti jo arba jos siūlomiems įstatymams.

Vienas šios reformos šalininkų, Bogdanoras, rašo: „Tiesioginiai ministro pirmininko rinkimai duos Izraeliui valdymo sistemą, labai primenančią Prancūzijos Penktosios Respublikos" (in Sprinzak and Diamond, 1993, p. 97). Bet kitame skyriuje pamatysime, kad tai visiškai neteisingas teiginys. Prancūziškoji pusiau prezidentinė sistema pasižymi tuo, kad čia ministras pirmininkas visuomet gali vadovauti parlamento daugumai (ir gali būti pakeistas, jeigu ši dauguma pasikeičia). Užtat tiesiogiai išrinkto ministro pirmininko pakeisti negalima, ir jis arba ji negali nusikratyti rinkėjų pareikštos paramos arba jos nebuvimo. Bogdanoras tvirtina, kad tiesiogiai renkamą premjerą išrinkti rei-

kia prieš parlamento rinkimus, kad elektoratas žinotų, kaip balsuoti, jeigu jis nori išsirinkti daugumą, palaikančią ministrą pirmininką (ibid., p. 98—99). Tai labai neįtikinama. Amerikos rinkėjai gauna padalytąjį valdymą ne dėl to, kad balsuoja aklai, nežinodami, kas tokie yra būsimieji prezidentai, bet dėl to, kad apgalvotai padalija savo balsus skirtingų partijų kandidatams *(splitting their tickets).* Kita vertus, tikimybė, kad tokiose fragmentuotose daugiapartinėse šalyse kaip Izraelis, Italija arba Nyderlandai frako skvernų efekto *(coattails effect)* dėka išrinktojo ministro pirmininko partija būtų užtempta iki absoliučios daugumos, yra menka arba lygi nuliui.

Bijau, jog turiu paprieštarauti Bogdanorui ir dėl to, kad jis sąmoningai ignoruoja aklavietę, į kurią veda padalytoji dauguma *(divided majority).* Parlamentinėse sistemose mažumos vyriausybės išties yra dažnos (Danijoje jos beveik tapo taisykle)[14], bet jos atsiranda ir laikosi dėl derybų su labiau ar mažiau besikeičiančiomis parlamento daugumomis, kurios iš tikrųjų ir leidžia joms išlikti valdžioje. Užtat bet kokia analogija su parlamento mažumos vyriausybėmis visiškai subliūkšta, kai ji taikoma mažumos premjerui *(minority premier),* dėl kurio posto negalima nei derėtis, nei iš jo pašalinti. Tad tvirtinimas, esą opozicijos kontroliuojamas Knesetas viso labo suponuoja bei reiškia „atsvarą ministro pirmininko galioms" (ibid., p. 99) – tai mažų mažiausia didžiulis šio dalyko sumenkinimas[15].

Tiesiogiai renkamą ministrą pirmininką prilyginti prancūziškajai pusiau prezidentinei schemai – klaida, bet lygiai tokia pat klaida – prilyginti jį prezidentizmui[16]. Jau nurodžiau, kad prezidentinei sistemai sukurti nepakanka tiesioginių prezidento rinkimų (žr. *supra* 5.1). Dar daugiau, šitoks ministras pirmininkas vis dar yra priklausomas nuo parlamento pasitikėjimo arba nepasitikėjimo votumų; svarbiausiasis jo arba jos galios šaltinis – tipiškas parlamentinėms sistemoms legislatūros paleidimas; prezidentai paprastai turi įvairias veto, ypatingąsias bei nepaprastąsias *(extraordinary)* galias, bet tiesioginių ministro pirmininko rinkimų ši ginkluotė nelydi. Vienas ir vienintelis renkamojo premjero ir renkamojo prezidento panašumas tėra tik bendra yda, – buvimo poste arba kadencijos trukmės griežtumas. Jei prezidentas tapo nepaprastai nepopuliarus arba jeigu jis yra siaubingai nekompetentingas, arba jeigu jis atvirai ir piktybiškai peržengia savo galias, jo pakeisti negalima (nebent apkaltos būdu) tol, kol nesibaigė jo kadencija. Tiesiogiai išrinktas ministras pirmininkas gali žlugti drauge su savuoju parlamentu, bet kitais atžvilgiais suteikia to paties griežtumo ir tą pačią ydą ne-prezidentinei sistemai, t.y. tokiai, kurios prigimtis to nereikalauja.

Tad tiesioginiai premjero rinkimai nėra koks nors prezidentinės schemos *ersatz,* arba pakaitalas. Jeigu norime prezidentizmo, turime pertvarkyti visą mechanizmą. *Per contra* į parlamentinę sistemą įbrukti nepašalinamą, visuotinai renkamą premjerą tolygu į variklį įkišti akmenį. Gal jis variklio ir nesulaužys, bet jo veikimą būtinai apsunkins.

PASTABOS

1. Pažymėtina, kad valdžios bendrumas nesuponuoja parlamentinių sistemų kaip sistemų, kuriose tarp parlamento ir vyriausybės yra „abipusė priklausomybė". Prielaida, kad parlamentas yra suverenas, atmeta atvirkštinę priklausomybę, t.y. tikrą įstatymų leidybos ir vykdomosios institucijų savitarpio priklausomybę. Teisės paleisti parlamentą negalima prilyginti parlamento galiai vyriausybės atžvilgiu. Pirmoji yra atsitiktinė galimybė, antroji – nuolatinė kiekvieno leidžiamo teisės akto *(piece of legislation)* kontrolė. Be to, parlamento paleidimo teisę dažniausiai turi valstybės vadovas, o ne ministras pirmininkas.
2. Polsby'o apskaičiavimais (1993, p. 31), „prezidentai respublikonai Eisenhoweris, Nixonas, Fordas, Reaganas ir Bushas per paskutiniuosius dvejus buvimo poste metus visi turėjo reikalų su demokratų kontroliuojamais Kongresais ir savo pasiekdavo maždaug tik kas antru siūlomu biliu *(bill)* ... Kadencijų pirmoje pusėje jų rezultatas paprastai būdavo du trečdaliai ir daugiau". Užtat jokiam Britanijos ministrui pirmininkui niekuomet neteko patirti, kad jo biliai parlamente būtų atmetami santykiu 1:3 arba net 1:2.
3. Čia aš abu pavadinimus vartoju kaip vienas kitą pakeičiančius, nors savaime aišku, kad „premjerinė sistema" rodo esant stiprų asmeninį pranašumą, tuo tarpu „kabinetinė sistema" pabrėžia kolegialumo aspektą. Pastaruoju metu konservatoriai pabrėžia premjerinę formą, o Leiboristų partijos statutas nuo 1981 m. riboja jų lyderio galias ir reikalauja, kad jis arba ji į vyriausybę atsivestų opozicijos laikotarpio šešėlinį kabinetą. Šitie skirtumai bei pokyčiai ilgainiui nėra esminiai, bet tik tuo mastu, kuriuo parlamentą kontroliuoja vykdomoji valdžia.
4. Iš tikrųjų virš Vestminsterio eilinių narių *(back-benchers)* pečių partijos botagas *(party whip)* švaistosi ne be paliovos ir kartais jiems leidžiama „balsuoti laisvai". Bet kai reikalas yra svarbus, ministras pirmininkas bet kokią opoziciją partijos viduje gali nuslopinti ir nuslopina, jeigu (ir kol) klausimas – kaip antai Britanijos įsijungimas į Europą – giliai ir iš pagrindų nesupriešina ir partijų, ir viso krašto.
5. Partinės lyderystės elementą praleidžiu – iš dalies dėl to, kad šį klausimą sieju su Vokietijos atveju ir ketinu išnagrinėti vėliau.

6. Šį būdą vertinu labai atsargiai; bet čia paprasčiausiai pabrėžiu, kad tiesioginiai ministro pirmininko rinkimai grindžiami melagingu teiginiu, nes nei Britanijos, nei Vokietijos atvejai negali to patvirtinti. Savo prieštaravimus išdėstau *infra,* 6.7.
7. Iš tikrųjų parlamentas kanclerį yra pakeitęs kol kas tik vieną kartą – 1982 m. (socialdemokratą Schmidtą krikščioniu demokratu Kohliu), ir tai įvyko iširus liberalų—SPD koalicijai.
8. Šiame kontekste pažymėtina, jog žalieji ir *Republikaner* jau įstengia peržengti 5 procentų užkardą, o *Länder* lygmeniu – išties griauna tradicinę struktūrą.
9. Literatūroje superdominuojančios partijos *sistema* dažnai painiojama su dominuojančia *partija,* kuri yra tik partija, turinti, palyginti su kitomis, patenkinamą santykinę daugumą. Pvz., Italijos DC (Krikščioniškoji demokratija) maždaug 40 metų be pertraukos (neskaitant pirmosios 1948 m. legislatūros) buvo dominuojanti partija, bet šalyje superdominavimo modelis *(predominant pattern)* taip ir nesusiformavo. Tai pasakytina ir apie Izraelio Mapai – svarbiausią socialistų partiją, iki 1977 m. Knesete dominavusią partiją. Šį skirtumą plačiai aptariu: Sartori, 1976, p. 192—201; bet, atrodo, dauguma specialistų nesuvokia, kaip svarbu skirti pavienę partiją nuo sistemos savybių.
10. Citata iš Sundquist, 1992, p.18–19, bet turiu pabrėžti, kad ji neatspindi jo paties požiūrio.
11. Argumentas, kad parlamento nariai, nepalaikantys vyriausybės, į kurios koaliciją įeina jų pačių partija, kelia pavojų savo pačių perrinkimui, galioja tik tais retais atvejais, kai jų išrinkimą kontroliuoja labai suvienyta partija, be to, kai balsavimas yra vardinis *(roll-call vote).* Bet vyriausybės dažnai sugriaunamos prisidengus slaptu balsavimu.
12. Manoma, kad struktūralizmas, arba struktūrinė politikos paradigma *(structural approach to politics),* teigia, jog lyderystė bei pasirinkimas rezultatams daromo poveikio atžvilgiu vaidina (jei apskritai vaidina) tik antraeilį vaidmenį. Dabar jau turėtų būti aišku, kad aš struktūralizmą suvokiu visai kitaip. Šiame veikale dauguma mano argumentų yra struktūriniai, bet vis dėlto aš teigiu, kad rezultatus lemia lyderystė bei pasirinkimas.
13. Tiksliau, nepasitikėjimo ministru pirmininku ir/arba jo arba jos vyriausybe votumą automatiškai lydi Kneseto paleidimas ir nauji rinkimai. Ministras pirmininkas arba ministrė pirmininkė taip pat turi teisę paleisti Knesetą savo iniciatyva, jei sutinka prezidentas.
14. Žr.: Strom, 1990, ir Daalder, 1971. Pažymėtina, kad daugelis mažumos kabinetų tokie yra iš pažiūros, o ne iš esmės, tuo tarpu, jeigu išrinktasis ministras pirmininkas turėtų reikalą su daugumą turinčia opozicija, šitaip niekuomet nebūtų.

15. Ir vėl – šis sumenkinimas kyla iš klaidingo teiginio, esą tokiu atveju politinė sistema pereitų į „kohabitacijos *(cohabitation)*, arba bendrosios valdžios, laikotarpius, primenančius sistemą, nuo 1986 m. iki 1988 m. buvusią Prancūzijoje". Turiu griežtai pareikšti, kad tai netiesa. Prancūzijoje 1986—1988 m. daugumą prarado ne kas kitas, o prezidentas Mitterandas; bet ministras pirmininkas Chiracas buvo daugumos palaikomas. Tas pat pasakytina apie 1993 m., kai Mitterandas vėl atsidūrė tokioje situacijoje, kai privalėjo skirti nesocialistą Balladurą – daugumos remiamą ministrą pirmininką.
16. Žr., pvz.: Shugart and Carey, 1992, p. 164: „siūlymuose... apibūdinančiuose tiesioginius ministro pirmininko rinkimus ... išrinktasis vyriausybės vadovas pagal mūsų apibrėžimą būtų prezidentas". Kadangi autoriai konkrečiai nurodo, kad „ministrui pirmininkui būtų leidžiama paleisti asamblėją, bet tuomet ji arba jis tuo pačiu turėtų balotiruotis siekdami perrinkimo", aš neįžvelgiu, kaip šis bruožas atitinka kurį nors prezidentizmo apibrėžimą.

7. Pusiau prezidentizmas

7.1. PRANCŪZIŠKASIS PROTOTIPAS

Įsitikinome, kad gali nuvilti ir prezidentizmas, ir parlamentarizmas, ypač savo grynosiomis formomis. Tad būtent abu šie nusivylimai skatina mus ieškoti „mišraus" sprendimo – politinės formos, esančios kryžkelėje tarp prezidentinių ir parlamentinių sistemų, turinčios jų abiejų bruožų. Ši mišri forma tapo žinoma (mano nuomone, taikliu) pusiau prezidentizmo pavadinimu[1]. Nors šio pavadinimo neturėtume suprasti pernelyg pažodžiui, jis iš tikrųjų perteikia mintį, kad mišriąją sistemą geriau suvokti ir interpretuoti pradedant prezidentizmu, o ne parlamentarizmu. Dėstyti argumentus leidžiantis iš viršaus žemyn – įtikinamiau, negu kilti nuo parlamentinio pagrindo.

Ir prezidentizmo, ir pusiau prezidentizmo bendras vardiklis – visuotinai renkamas prezidentas arba bent prezidentas, kuris *nėra* renkamas parlamente bei parlamento. Bet palikusios šį bendrą pamatą abi formos iš esmės nutolsta viena nuo kitos, nes pusiau prezidentizmas yra „pusiau" būtent dėl to, kad jis, dualistinę valdžios struktūrą pakeisdamas monocentrine valdžios struktūra *(monocentric authority structure),* prezidentizmą dalija perpus. Prezidentinėse sistemose nuo parlamento kišimosi prezidentą saugo bei izoliuoja valdžių padalijimo principas. Užtat pusiau prezidentinės sistemos veikia valdžios bendrumo pagrindu: prezidentas turi dalytis valdžia su ministru pirmininku; o ministras pirmininkas savo ruožtu privalo užsitikrinti nuolatinę parlamento paramą.

Ar šito pakanka apibrėžti pusiau prezidentizmui? Atsakymas visiškai aiškus: ne. Bet kol kas šį klausimą palikime. Kalbant apie prezidentines sistemas, leistina pradėti apibrėžimu, nes yra nenuginčijamas šios formos prototipas – JAV prezidento institucija *(presidency),* o didokame skaičiuje valstybių susiformavo aiškiai identifikuojamas jos modelis. Bet kai kalbame apie pusiau prezidentizmą, turime įsisąmoninti bei vengti „vištos ir kiaušinio" uždaro rato. Viena vertus, mes nesutariame, kurios valstybės yra laikytinos pusiau prezidentinėmis; o taip

atsitinka dėl akivaizdžios priežasties – neturime apibrėžimo. Kita vertus, kaipgi galime apibrėžti rūšį, jeigu nežinome, iš kurių valstybių paimti jos skiriamuosius bruožus? Išeitis – daryti prielaidą, jog šią kategoriją atskleidžia vis dar egzistuojantis atvejis – Prancūzijos Penktoji Respublika, ir pradėti nuo čia.

Vienas bruožas, kurį (jau vien dėl savo pavadinimo) *turi* turėti bet kuri pusiau prezidentinė sistema – tai dualistinė valdžios struktūra, dvigalvė konfigūracija. Tad bet kuri pusiau prezidentinė konstitucija turi nustatyti kokią nors prezidento, kuris yra valstybės vadovas, ir ministro pirmininko, kuris vadovauja vyriausybei, diarchiją *(diarchy)*. Prancūzijos 1958 m. konstitucijoje premjero „galva" aiškiai apibūdinama 20 ir 21 straipsniuose, kuriuose atitinkamai sakoma, kad „Vyriausybė nustato ir įgyvendina nacijos politiką" ir kad „Ministras pirmininkas vadovauja vyriausybės veiklai". Užtat prezidento „galva" konstitucijos 11, 12, 15, 16 ir 52 straipsniuose apibūdinama kur kas migločiau ir padrikiau; ir šis padrikumas atitinka aplinkybę, kad „svarbiausios prezidento galios... yra spazminio pobūdžio... Tai ne paprastosios prerogatyvos *(normal prerogatives)*... bet išimtinės galios *(exceptional powers)*, kuriomis pasinaudojama gali būti tik retkarčiais. Maža to, dauguma prezidento galių – tai ne sprendimų darymo galios *(powers of decision)*. Jomis siekiama arba užkirsti kelią sprendimui, arba pateikti spręsti Prancūzijos tautai (paleidimas, referendumas)"[2]. Užtat visiškai aišku štai kas: konstitucijos rengėjas Michelis Debré neketino įtvirtinti dominuojančio, „imperinio" prezidento.

Tačiau gyvoji *(living)* arba, kaip sako italai, „materialioji" konstitucija *(„material" constitution)* šiuo atveju labiau nei kitais netruko paimti viršų prieš „formaliąją" *(formal)*. Be to, klaidinga kildinti Prancūzijos pusiau prezidentinę sistemą vien tik iš 1958 m. konstitucijos teksto, kadangi dabartinę sistemos konfigūraciją 1962 m. iš esmės nulėmė naujas elementas – tiesioginiai ir visuotiniai prezidento rinkimai. Tad prancūziškasis modelis kyla iš 1958 m. konstitucijos, kurios pusiausvyra buvo pakoreguota 1962 m. ir kurios įgyvendinimo praktiką suformavo pradinis, tempą nustatęs generolo de Gaulle'io prezidentavimas[3]. Ir daugiau nei po 30 metų funkcionavimo tai, ką prancūzai turi iš tikrųjų, yra iš esmės dvigalvė sistema, kurios galvos yra *nelygiavertės*, bet ir *patiriančios svyravimus* viena kitos atžvilgiu. Tiksliau pasakius, pagal paprotį (konstitucijos konvencijas *(conventions of the constitution)*) „pirmoji galva" yra prezidentas, o pagal įstatymą (rašytinį konstitucijos tekstą) – ministras pirmininkas, o svyravimai atspindi jų vienas kito atžvilgiu atitinkamai turimos daugumos statusą *(majority status)*.

Pažymėję pastarąjį dalyką, grįžtame prie amerikietiškosios „padalytojo valdymo" problemos (*supra* 5.2). Mes žinome, jog prezidentinės sistemos negali lengvai susidoroti su pasidalijusiomis daugumomis *(split majorities)*. Vadinasi, lemiamas tampa klausimas, ar pusiau prezidentinės sistemos paskęsta užplaukusios ant tų pačių rifų, ar jos tikrai yra pranašesnės už prezidentines tuo, kad gali tvarkytis esant padalytosioms daugumoms. Suformuluokime klausimą šitaip: ar daugumoms pasidalijus, t.y. kai prezidentą išrinkusioji dauguma nėra parlamentą kontroliuojanti dauguma, tarp prezidentizmo ir pusiau prezidentizmo yra skirtumas, o jeigu taip, koks tas skirtumas?

Yra trys galimi atsakymai. Vienas – kad galiausiai nėra jokio skirtumo: abiejose sistemose padalytoji dauguma neišvengiamai veda į konfliktą ir pato situaciją. Prezidentinėje sistemoje konfliktas kyla tarp prezidento ir kongreso; pusiau prezidentinėje sistemoje konfliktas kyla tarp prezidento ir parlamento remiamo premjero; bet esmė ta pati. Antrasis atsakymas – tas, kurį siūlo Vedelis ir Duverger, būtent: pusiau prezidentizmas yra ne „parlamentinės ir prezidentinės sistemų *sintezė*, bet prezidentinės ir parlamentinės fazių *kaita*" (Duverger, 1980, p. 186). Šiuo būdu interpretuojama prancūziškoji sistema yra prezidentinė, kai prezidento ir parlamento daugumos sutampa, o parlamentinė – kai jos nesutampa. Kadangi aš nepritariu nė vienai iš šių dviejų interpretacijų, tai netrukus pateiksiu trečią. Bet iš pradžių pažiūrėkime, kaip šis reikalas ligi šiol buvo tvarkomas praktiškai.

Pirmoji pasidalijusioji dauguma Prancūzijoje susidarė palyginti vėlai – nuo 1986 m. iki 1988 m.– ir truko santykiškai trumpai. Naujas sambūvio, arba *cohabitation* (kaip tai vadina prancūzai), laikotarpis tęsėsi nuo 1993 m. iki 1995 m., kai prezidentu buvo išrinktas Chiracas. Pirmasis sugyvenimas praėjo sklandžiai; kol kas sklandus yra ir antrasis. Be abejo, remiantis tokiais skystais duomenimis negalima daryti jokių tvirtų išvadų. Be to, žinia, viskas puikiai klostėsi dar ir dėl to, kad Mitterandas ir jam „priešingi" ministrai pirmininkai žaidė savo kortomis santūriai bei sumaniai. Bet vien žaidėjų asmeninėms savybėms jų sklandaus sugyvenimo aiškinti negalima. Karštakošiai lyderiai ir kompromisų griovėjai gali suardyti bet kokį bendrosios valdžios mechanizmą, bet prancūziškoji dvigalvė schema veikia dėl to, kad ji *gali* veikti. Grynasis prezidentizmas yra į aklavietes linkusi struktūra, tuo tarpu pusiau prezidentizmas siūlo pato išvengimo mechanizmą. Ar bent taip man atrodo.

Aš jau sakiau, kad nepritariu Duverger (ir kitų) nuomonei, esą prancūziškasis pusiau prezidentizmas yra ne kas kita, kaip prezidentizmo

(kai prezidento ir parlamento daugumos sutampa) ir parlamentarizmo (kai jos nesutampa) kaita. Pirmiausia prieštarauju dėl to, kad abu atvejai pervertinami. Viena vertus, prezidento *cum* vyriausybe, t.y. valdančio su kita institucija bei per ją, negalima prilyginti „grynajam“ prezidentui, kuris valdo vienas, kuris *yra* vyriausybė. Čia pusiau prezidentizmas pernelyg sureikšminamas (o tai struktūriškai nepriimtina). Kita vertus (tai kitas kraštutinumas), neturinčio daugumos prezidento negalima prilyginti tipiškam parlamentinės sistemos prezidentui. Čia jau nuvertinimas, ir jis perdėtas (o faktų požiūriu neteisingas). Prancūzijoje mažumos prezidentas nebegali naudotis „uzurpuotomis galiomis“ (kylančiomis iš materialiosios konstitucijos), bet niekuomet netampa vien nominaliu vadovu; jis išlieka savąjį, tiesioginį legitimumą turintis prezidentas, be to – prezidentas, kuriam konstitucijos raidė suteikia tokias prerogatyvas, kokias parlamento išrinkti prezidentai retai kada turi, jeigu apskritai kada turi.

Antra, ir tai svarbiau, aš prieštarauju „kaitos“ interpretacijai. Suvokti pusiau prezidentizmą kaip dviejų kitų rūšių kaitą reiškia suardyti sistemos integralią prigimtį bei iš tikrųjų tvirtinti, jog turime reikalą ne su tikra *sistema*. Manau, kad tai milžiniškas nesusipratimas, nes nepastebima to, ką perteikia manoji „svyravimo“ sąvoka. Kaita juk reiškia perėjimą nuo vieno dalyko prie kito, tuo tarpu svyravimas – tai judesiai sistemos viduje. Svyruodamas tas kažkas lieka savimi.

Tad manoji interpretacija teigia, jog Prancūzijos pusiau prezidentizmas išsirutuliojo į tikrai *mišrią sistemą,* grindžiamą *lanksčia* dualistinės valdžios struktūra, t.y. dvigalve vykdomąja valdžia, kurios „pirmoji galva“ keičiasi (svyruoja) kintant daugumos kombinacijoms. Kai dauguma yra vieninga, prezidentas aiškiai dominuoja ministro pirmininko atžvilgiu, o konstitucija, kuri yra taikoma, – tai materialioji konstitucija (konstitucijos konvencijos). Ir atvirkščiai (bei priešingai), kai dauguma yra pasidalijusi, dominuoja būtent savosios parlamento daugumos palaikomas ministras pirmininkas – taip pat ir dėl to, kad formalioji konstitucija (tai, kas joje parašyta) palaiko jo pretenzijas valdyti savarankiškai.

Kai Mitterandas faktiškai pasidavė savo ministrui pirmininkui Chiracui, jis kuo puikiausiai suprato, kad teisinės kovos laimėti neįstengtų[4]. O kai, priešingai, daugumos remiami ministrai pirmininkai gražiai elgiasi su savo prezidentu (kaip antai Balladuras su Mitterandu), gilumines šitokios elgsenos priežastys yra, pirma, tai, kad materialioji konstitucija yra įleidusi šaknis, o antra, jei ateitų jų eilė užimti prezidento postą (tokią viltį puoselėti jie turi teisę), jie taip pat norėtų būti „impe-

riniai“ prezidentai. Jau neminint, kad abi „galvos“ veikiausiai nutuokia, jog sistema veikia būtent per atsvaras, kurias teikia mano ką tik aprašytoji *lanksčioji diarchija (flexible diarchy).*

Žinia, prieš save pačią pasidalijusi vykdomoji valdžia gali konfrontacine paversti bei į pato situaciją įvaryti bet kurią dualistinę valdžios struktūrą. Nėra garantijų, kad tai negali ištikti ir Prancūzijos pusiau prezidentizmo. Vis dėlto privalu pripažinti, jog šioje formulėje slypi išeitis iš padalytųjų daugumų problemos – tai „galvų pasislinkimas“, sustiprinimas valdžios to, kuris gauna daugumą[5]. O tai ir yra pats nuostabiausias, tegu ir neplanuotas, konstitucinio burtininkavimo pavyzdys.

7.2. PANAŠŪS IR NEPANAŠŪS ATVEJAI

Kokias dar valstybes, be Prancūzijos Penktosios Respublikos, galima priskirti pusiau prezidentinėms? Istoriškai Vokietijos 1919—1933 m. Veimaro konstituciją galima pagrįstai vadinti (retrospektyviai) pirmąja pusiau prezidentinės sistemos schema. Toliau turime dvi valstybes – Portugaliją ir Šri Lanką, savąsias konstitucijas sąmoningai sukonstravusias pagal prancūziškąjį modelį. Dar viena tikėtina kandidatė į šią kategoriją – Suomija. O Duverger (1980) į pusiau prezidentines sistemas dar įtraukė Austriją, Islandiją bei Airiją. Tad Duverger sąrašas yra toks: Prancūzija, Veimaro Respublika, Portugalija, Šri Lanka, Suomija, Austrija, Islandija ir Airija. Jį dviem atžvilgiais pataiso Shugartas ir Carey’s (1993): Airija priskiriama parlamentinėms sistemoms (manau, teisingai); o nauja kategorija – prezidentinė-parlamentinė *(president-parliamentary)* kategorija – apima Veimarą ir Šri Lanką (manau, netvarkingai ir be reikalo).

Kaip matyti iš abiejų šių sąrašų, pusiau prezidentizmas pasirodo besąs neįtikėtinų atsitiktinių pakeleivių sangrūda, kurios neįmanoma apibrėžti[6]. Todėl arba mums reikia sutrumpinti sąrašą, kad jame liktų tik tos valstybės, kurių politinės formos iš tikrųjų turi kažkokį bendrą branduolį, arba turime pavadinimą, kuris įvardija nieką, t.y. grynai likutinę kategoriją.

Pirmuoju genėjimu siūlau iškart eliminuoti Airiją, Austriją ir Islandiją. Jau esu pažymėjęs (*supra* 5.1), kad negalima šių valstybių priskirti prezidentinėms vien tuo pagrindu, jog jų prezidentai renkami visuotiniuose rinkimuose. Lygiai taip pat negalima jų laikyti ir pusiau prezidentinėmis, nes Austrijos ir Islandijos (bet ne Airijos) prezidentai stiprūs tik popieriuje, t.y. jie turi konstitucijos nustatytas galias, kurias iki minimumo sumenkina gyvoji konstitucija. Kalbant apie Prancūzijos

atvejį, su prezidento „pridėtine galia" *(„added power")* skaitytis reikia, nes ji iš tikrųjų yra įgyvendinama ir faktiškai yra tapusi materialiosios konstitucijos dalimi. Bet kai materialioji konstitucija atima iš prezidento galias, kurios lieka tik negyva formaliosios konstitucijos raide, tada „negyvasis elementas" tikrai negali lemti politinės formos prigimties bei rūšies, kuriai ši forma priklauso. Priešingu atveju galėtume Angliją priskirti monarchijoms, o ne demokratijoms, nes niekuomet jokiu parlamento aktu nebuvo atšauktos galios, kuriomis Karūna naudojosi, tarkime, aštuonioliktajame amžiuje.

Duverger pats pripažįsta, kad Austrijoje, Airijoje ir Islandijoje „politinė praktika yra parlamentinė" ir kad atitinkamai jų prezidentai tėra „nominalūs vadovai" (1980, p.167 ir *passim*). Tai kokia gi prasmė remtis negyva raide ir šias šalis priskirti pusiau prezidentinėms? Ką gi, gali būti, kad prasmė ta, jog kitokiomis aplinkybėmis formalioji konstitucija vis dar turi šansą prisikelti. Iš tikrųjų teisės normos, kurios neįgyvendinamos, vien dėl šios priežasties dar nėra mirusios normos. Kai kurios teisės normos snaudžia, bet vėliau grįžta į gyvenimą. Bet kai kurios teisės normos numiršta visiškai ir sugrįžti nebeturi jokios galimybės. Tad ar aptariamosios formaliosios konstitucijos turi šansą būti prikeltos? Aš sakyčiau, kad Airijoje ir Islandijoje – ne, tikrai ne[7]; o Austrijai palikčiau menkutį šansą, bet tik menkutį. Austrijos atveju konstitucinė nuolankaus prezidento praktika susiklostė įkandin „didžiosios koalicijos" laikotarpio, kai bet kokiam įmanomam prezidento kišimuisi į vyriausybės reikalus kelią mūru užtverdavo 90 procentų parlamento dauguma. Austrija savo ankstesnįjį dvipartinį formatą šiandien yra pakeitusi tripartine sistema; tačiau bet koks prezidento aktyvizmas *(presidential activism)* šitokioje situacijoje gali būti blokuojamas lygiai taip pat efektyviai, kaip ir ankstesnėje. Islandijos atveju konstituciją galima pakeisti paprasta 51 procento balsų dauguma, o tai reiškia, jog iš besikišančio prezidento galima lengvai atimti bet kokias galias, kurias jis arba ji bandytų įgyvendinti. Tad austriškoji pamoka rodo, kad stiprios, solidarios partijos visuomet geba pakirpti sparnus aktyvistiniam prezidentui; o islandiškoji pamoka – kad pernelyg lanksčios, t.y. lengvai keičiamos, konstitucijos atima iš aukščiausiojo įstatymo viršenybę.

Atminkime: pavyzdžiai svarbūs dėl to, kad klaidingi priskyrimai neišvengiamai iškreipia reiškinio suvokimą. Kitaip tariant, iš pradžių nepašalinę iš pusiau prezidentizmo tų narių, kurie jai nepriimtini, šios rūšies mes niekuomet neapčiuopsime. Bet eliminavus Airiją, Islandiją ir Austriją, mums lieka apvalytas keturių valstybių – Veimaro Vokietijos, Portugalijos, Šri Lankos ir Suomijos – sąrašas, kuris jau ima dary-

tis prasmingas. Kodėl eilės tvarka yra šitokia, paaiškės dėstant toliau. O nuo Veimaro pradedu ne tik dėl to, kad tai mūsų istorinis pirmtakas, bet ir dėl to, kad Veimaro patirtis yra tokia pat pamokanti, kaip ir (šiuo metu) Prancūzijos.

Pusiau prezidentizmo sąvokos 1919 m. nebuvo. Todėl tuomet Veimaro sistema buvo suprantama kaip parlamentinė sistema, atsveriama stiprios prezidento institucijos. Konstitucijos kūrėjai su baime žvelgė į Prancūzijos Trečiąją Respubliką, o jų didžiausias rūpestis buvo sutramdyti asamblėjos valdymą. Pagal jų sumanymą tai ir buvo įgyvendinta suteikiant prezidentui (i) dekretinio valdymo teisę, t.y. teisę, esant ypatingajai padėčiai ir sutinkant kancleriui, leisti įstatymo galią turinčius dekretus (liūdnai pagarsėjęs Veimaro konstitucijos 48 straipsnis); (ii) teisę vien savo nuožiūra skirti ir atleisti ministrą pirmininką, atleisti atskirus kabineto ministrus, taip pat sudaryti vyriausybes, nepriklausomas nuo parlamento pasitikėjimo votumo *(vote of confidence);* (iii) teisę paleisti parlamentą faktiškai vien tik savo nuožiūra; (iv) bet kurį *Reichstago* priimtą įstatymą teikti visuotiniam referendumui (užuot suteikus veto teisę). O parlamentas – nors jis ir neturėjo teisės pasitikėjimo votumu skirti vyriausybių, bet turėjo teisę jas nuversti nepasitikėjimo votumu (bei priversti atsistatydinti atskirus ministrus); ir, tiesą sakant, normaliomis aplinkybėms didžioji įstatymų leidybos darbo dalis buvo patikėta Reichstagui.

Beveik nebejotina, jog Veimaras pasižymėjo dualistine valdžios struktūra, kuri, mano manymu, yra būdinga pusiau prezidentinei formai. Kiek šiuo požiūriu Veimaras panašus į šių dienų Prancūziją arba kiek jis nuo jos skiriasi? Atsakymą apsunkina aplinkybė, kad formalioji Prancūzijos konstitucija išsirutuliojo į visiškai kitokią materialiąją konstituciją. Tad su kuria lyginti Veimarą? Pvz., vienas didelis šių dviejų formulių skirtumas yra tas, kad Prancūzijos vyriausybių investitūrai *(investiture)* reikia parlamento pasitikėjimo votumo, o Veimaro vyriausybes nepasitikėjimo votumu galima buvo tik atleisti. Bet – ir taip, ir ne. Juk Prancūzijos konstitucijos 49 ir 50 straipsniuose nė neužsimenama apie vykdomosios valdžios parlamentinę investitūrą ir ši problema traktuojama maždaug taip pat, kaip ir Veimaro konstitucijoje. Tačiau ilgėliau sustoti prie šių įžvalgų nėra reikalo, nes Veimaro Respublikos žlugimas, mano manymu, menkai susijęs su konstitucinėmis ydomis. Šią konstrukciją išklibino – pirmiausia ir svarbiausia – labai fragmentuota bei poliarizuota partinė sistema, kurią savo ruožtu subrandino „grynoji“ proporcinio atstovavimo sistema (su viena nacionaline rinkimų apygarda). *Pace* Lijpharto, labiau nei kuris nors kitas atskiras veiks-

nys Veimarą pakirto PA (trūkumas, kurį prancūzai kompensuoja dvipakopio balsavimo daugumos sistema). Kita silpna Veimaro struktūros vieta buvo ta, kad prezidentas buvo renkamas paprastąja balsų dauguma, nes antrajame rate varžytis galėjo trys asmenys, o tai užkirto kelią susiformuoti dviejų alternatyvų, taigi dvipolio modelio varžyboms dėl prezidentinio laimikio.

Bet visa tai – daugiausia ekstrakonstituciniai elementai. Kai dėl pačios konstitucijos, tai tradiciniai „įtariamieji" – 48 straipsnio ypatingosios galios ir paleidimo bei referendumo instrumentai – įtarinėjami per daug. Šiomis galiomis būdavo piktnaudžiaujama, bet tik tokiomis aplinkybėmis, kurios pateisindavo šį piktnaudžiavimą. Labai panašių nuostatų esti daugelyje kitų konstitucijų, bet jos nepadarė ypatingos žalos. Apskritai aš jokiu būdu nesakyčiau, girdi, dėl Vokietijos pirmosios respublikos nelaimingo ir trumpo gyvavimo, o ypač dėl to, kad ji žlugo, 1933 m. patekusi į Hitlerio nagus, kalta Veimaro konstitucija. Nepaisant netobulumų, tai buvo protingai ir novatoriškai sumanytas konstruktas. Tiesą sakant, jei Vokietija 1919 m. būtų priėmusi parlamentinio tipo konstituciją, Veimaras, manau, būtų žlugęs gerokai anksčiau, nei tai iš tikrųjų įvyko, – tikriausiai dar 1923 m., kai markę į dulkes sutrynė pati didžiausia infliacija, kada nors ištikusi Europą. O mirtinai Veimarą sužeidė 1929 m. „didžioji depresija", Vokietiją nusiaubusi kur kas labiau nei kurią nors kitą Vakarų šalį.

Perėję prie Portugalijos atvejo, jį išsiaiškinti galime greit, nes jos pusiau prezidentinė patirtis buvo trumpalaikė: šešeri metai – nuo 1976 m. iki 1982 m.[8] Kai dėl Portugalijos konstitucijos, ji sekė prancūziškuoju modeliu, tad iš naujo jos apibūdinti nėra reikalo. Tačiau Lisabonos pamoka parodė, jog pusiau prezidentinę sistemą apvainikuoti mažumos prezidentu, o dar blogiau – prezidentu, užnugaryje neturinčiu partijos, yra itin nesaugu. Jeigu vos tik užsimezgusio pusiau prezidentizmo pamatams sutvirtinti nesuteikiamas ilgas nepadalytųjų daugumų laikotarpis, tai ankstyvas pasidalijusių daugumų susidarymas jau iš pat pradžių gali sukurti pernelyg stiprią įtampą trapioje sugyvenimo pusiausvyroje. O iš esmės kaip tik tai ir įvyko Portugalijoje.

Dabar apie Šri Lanką. Šri Lankos 1978 m. konstituciją taip pat įkvėpė Prancūzijos modelis (gyvasis), bet ji toliau pažengė, sustiprindama prezidento galias, o šios labai panašios į Veimaro pavyzdį. Kaip ir Veimaro prezidentas, Šri Lankos prezidentas turi teisę vienas pats ir savo nuožiūra apeiti legislatūrą, teikdamas referendumui tvirtinti bet kurį parlamento atmestą įstatymą *(bill).* Galiausiai (čia lenkiama ir Prancūzija, ir Veimaras) Šri Lankos prezidentas yra ir valstybės, ir vyriausybės vadovas.

Tad įstatymų leidybą išties inicijuoja prezidentas, kuris arba kuri, be to, pasirenka savo ministrus (beveik taip pat kaip Amerikos prezidentas). Vadinasi, kyla klausimas, ar Šri Lanka yra labiau „visiškai prezidentinė“, ar pusiau prezidentinė sistema. Tačiau nurodomas kontrargumentas, kad Šri Lankoje nėra vieno asmens vykdomosios valdžios *(one-person executive)* (to reikalauja tikrosios prezidentinės sistemos) ir kad parlamento nepasitikėjimo votumas sukelia kabineto žlugimą.

Aišku, čia mes esame ant ribos – kažkur tarp prezidentizmo ir pusiau prezidentizmo. Bet nemanau, kad išspręsti šį klausimą labai jau svarbu, – taip pat ir dėl to, kad tai daryti dar per anksti. Kadangi Šri Lankai dar tik teks patirti kartų „padalytosios daugumos“ išbandymą, tai sunku pasakyti, ar šitokiu atveju prezidentas pasiduos, ar kausis. Pagal rašytinę konstituciją galių kovoti jis arba ji tikrai turi daugiau nei Prancūzijos prezidentas, ypač referendumų srityje. Iš tikrųjų referendumas naudojamas jau taip plačiai, kad juo 1982 m. dar vienam visam šešerių metų laikotarpiui buvo pratęsta parlamento kadencija! Kita vertus, būtina pripažinti, kad šis bei kiti piktnaudžiavimai daromi vykstant pilietiniam karui, o tai padeda juos pateisinti. Tad apie šią sistemą bus galima spręsti, kai (ir jei) ji išplauks į ramesnius vandenis.

Galiausiai Suomija – mūsų seniausias atvejis, nes jis siekia dar 1919 m. Pagal suomiškąją formulę (čia atitinkančią 1919—1991 m. laikotarpį) netiesiogiai renkamas prezidentas pirmininkauja kabineto posėdžiams, kuriuose nagrinėjama tai, kas priklauso jam paliktai „Suomijos santykių su užsienio valstybėmis“ sričiai (33 straipsnis). Tačiau jis nedalyvauja kabineto posėdžiuose, kuriuose nagrinėjami vidaus bei administravimo reikalai – jiems pirmininkauja ministras pirmininkas. Negana to, ministrą pirmininką iš tikrųjų (materialiosios konstitucijos pagrindu) pasirenka ir vyriausybinių koalicijų sudėtį išties lemia prezidentas. O visais kitais atžvilgiais Suomija veikia kaip normali parlamentinė sistema, kur vyriausybės skiriamos ir atleidžiamos parlamento balsavimu. Tad, jei ne vienas aspektas – netiesioginiai prezidento rinkimai, Suomiją būtų galima apibūdinti (buvo galima iki 1994 m.) kaip pusiau prezidentinę sistemą. Prie šito dar grįšime[9].

7.3. PUSIAU PREZIDENTINIŲ SISTEMŲ APIBRĖŽIMAS

Identifikavę atvejus, kuriems įtikinamai taikytina ši kategorija, dabar jau galime grįžti prie nebaigto darbo – pusiau prezidentizmo apibrėžimo. Nors ir išvengėme uždaro rato, vis tiek susiduriame su sunkumu apibūdinti dvigalvę konfigūraciją, irgi pasižyminčią didele atvejų

įvairove. Kaip toli, nustatinėdami skiriamuosius bruožus, galime eiti, įtvirtindami, kas kieno atžvilgiu turi valdžią, kokiu būdu ir/arba aplinkybėmis bei kada dualistinė valdžia liaujasi būti dualistinė? Jeigu stengsimės būti pernelyg skrupulingi, lengvai gausime rezultatą – rūšį, apimančią viso labo vieną atvejį. Kita vertus, jeigu bandysime gelbėtis pernelyg aptakiomis formuluotėmis, tuomet nepasieksime pirminio apibrėžimo tikslo – nubrėžti ribas. Aš pabandysiu išvairuoti šiek tiek vingiuotu vidurio keliu tarp labai griežto ir ne itin griežto apibrėžimo. Turėdamas galvoje šias išlygas, tariu, kad politinė sistema yra pusiau prezidentinė, jeigu jai būdingos visos šios savybės arba bruožai:

(i) Valstybės vadovas (prezidentas) yra nustatytai kadencijai renkamas – tiesiogiai arba netiesiogiai – visuotiniu balsavimu.

(ii) Valstybės vadovas vykdomąja valdžia dalijasi su ministru pirmininku, šitaip būdamas dalis dualistinės valdžios struktūros, kurios trys skiriamieji kriterijai yra:

(iii) Prezidentas yra nepriklausomas nuo parlamento, bet neturi teisės valdyti vienas arba tiesiogiai, o dėl to jo valia privalo būti pareiškiama bei perteikiama tarpininkaujant vyriausybei.

(iv) Ir atvirkščiai, ministras pirmininkas bei jo kabinetas yra nepriklausomi nuo prezidento, nes jie priklauso nuo parlamento: jie paklūsta parlamento pasitikėjimui arba nepasitikėjimui (arba ir vienam, ir kitam) ir bet kuriuo atveju yra reikalingi parlamento daugumos paramos.

(v) Pusiau prezidentizmo dualistinė valdžios struktūra vykdomojoje valdžioje leidžia įvairias galių pusiausvyras bei dominavimo poslinkius, griežtai laikantis sąlygos, kad yra išlaikytas vykdomosios valdžios kiekvienos sudedamosios dalies „autonomijos potencialas".

Aišku, mišri forma niekuomet nebūna tokia paprasta kaip gryna forma. Kad pusiau prezidentizmo apibrėžimas bus sudėtingesnis ir ne toks sklandus kaip prezidentizmo (*supra* 5.1), buvo ir taip aišku, todėl negali mūsų stebinti. Čia keliamas klausimas, kaip manasis apibrėžimas lygintinas su kitais? Shugartas ir Carey's nusipelnė tuo, kad pirmieji pabandė sistemiškai apibrėžti politines formas, o apibūdindami pusiau prezidentizmą atmetė bendrą etiketę ir šią rūšį suskaidė į du režimų tipus: (i) premjerinį-prezidentinį *(premier-presidential)* ir (ii) prezidentinį-parlamentinį *(president-parliamentary)* (1992, p. 18—27 ir *passim*). Pirmajam būdingas premjero pranašumas prieš prezidentą, antrajam – prezidento pranašumas.

Bet pagal šį skirstymą Prancūzijos sistema (ir prototipas) skyla į dvi, nes jai būdingas minėto „pranašumo" perėjimas iš prezidento prem-

jerui – ir atvirkščiai[10]. Jų skirstymo aš negaliu priimti dar ir kitais pagrindais. Mano antrasis nuogąstavimas yra tas, kad pagal Shugarto—Carey'o kriterijus Austrija ir Islandija vis dar priskiriamos premjerinei-prezidentinei kategorijai (taigi iš esmės pusiau prezidentizmui); aš manau, kad tai rodo rimtą klasifikacinės galios stoką. Mano trečiasis nuogąstavimas – tas, kad jų prezidentinė-parlamentinė kategorija pasirodo besanti beveik tuščia rūšis – indas, kuriam beviltiškai stinga turinio[11]. O reikalas, mano manymu, čia yra štai koks: bandyti kategoriją ekstrahuoti iš lakiojo smėlio nėra jokio reikalo. Tad ar jų siūlomas „pusiau prezidentizmo" išmetimas į sąvartyną bei iš to kylantis skirstymas iš tikrųjų patvirtina esant įžiūrimus ir pastebimai svarbius skirtumus? Manau, kad ne.

Grįžtant prie manojo apibrėžimo, dera paaiškinti du dalykus. Kai dėl pirmojo kriterijaus – leiskite priminti, kad grynojo prezidentizmo atveju buvo vartojama formuluotė, jog prezidentas atsiranda iš „tiesioginių arba beveik tiesioginių visuotinių rinkimų", o apie pusiau prezidentizmą aš sakau, jog prezidentas visuotiniu balsavimu yra renkamas „tiesiogiai arba netiesiogiai". Šis performulavimas nėra atsitiktinis, – aš nedarau iš musės dramblio. Pagal pirmąją formuluotę Suomijos prezidento (iki 1991 m. konstitucinės reformos ir 1994 m. rinkimų) negalima buvo laikyti visuotinai išrinktu prezidentu, tuo tarpu pagal antrąją – galima. Žinoma, problema – ne Suomija. Problema – kokio griežto kriterijaus mes norime. Skirtumas tarp „beveik tiesioginių" (arba kvazitiesioginių *(quasi-direct)*) ir „netiesioginių" yra tas, kad antroji formuluotė leidžia manyti, jog valstybės vadovas, kuris *nėra* renkamas parlamento, laikytinas „tikru prezidentu" (prezidentiniu prezidentu *(presidential president)*) ir tuomet, kai jo rinkimai yra dvipakopiai. Pastaruoju atveju visuotiniu balsavimu išrenkama *ad hoc* rinkikų kolegija, kuri savo ruožtu laisvai pasirenka, taigi – iš tikrųjų išrenka prezidentą[12]. Gali atrodyti keista, kodėl aš dėl šio dalyko keliu tokį šurmulį. Kodėl gi neleidus Suomijai paprasčiausiai imti ir apleisti pusiau prezidentizmą, o jos politinės bendruomenės neapibūdinus kaip parlamentinės sistemos *cum* stipriu prezidentu? Ką gi, mano motyvus diktuoja į ateitį nukreiptas rūpestis – videopolitika *(videopolitics)* ir videovaldžia *(videopower)*, kitaip tariant, tai, kokį radikalų poveikį politikai, o nagrinėjamuoju atveju – prezidento atrankos procesui, daro televizijos ir žiniasklaidos amžius[13].

Iš pat pradžių pasakykime, kad visiškai aišku, jog videopolitika skatina nežinia iš kur atsiradusius ir, tiesą sakant, ką tik sužibėjusius „autsaiderius". *Prima facie* tai gali atrodyti esąs geras dalykas. Bet šie prezi-

dentai autsaideriai – tai prezidentai be kariuomenės. Imkime Fujimorį Peru ir Collorą Brazilijoje ir pamirškime, ar jie yra arba buvo gabūs prezidentai: vis tiek jų prezidentavimas neturi arba neturėjo partijų paramos. Fujimori'o nėra kaip susieti su kokia nors partija; o Colloras – nors jis, vykdydamas savo rinkimų kampaniją, ir sukūrė kažką panašaus į partiją, pastaroji gavo mažiau nei 10 procentų balsų, taigi jam net iki nominalios daugumos pritrūko 40 procentų. Žinoma, du atvejai dar nereiškia tendencijos. Bet simptomų ir užuomazgų esama. Peru abu Fujimori'o priešininkai buvo autsaideriai – romanų rašytojas Vargas Llosa, o vėliau, 1995 m., – buvęs JT generalinis sekretorius Perezas de Cuellaras; o Jungtinėse Valstijose – jeigu Rossas Perot nebūtų padaręs poros kapitalinių klaidų (kaip antai pasitraukimas ir grįžimas kampanijai įpusėjus), labai nedaug tetrūko, kad jis 1992 m. būtų išrinktas prezidentu.

Antroji – ir itin rizikinga – aplinkybė ta, jog videopolitika prezidento rinkimus paverčia labai neužtikrintu reikalu. Kuo toliau, tuo dažniau Amerikos prezidentu tampa tas, kuris laimi videovaržybas, kuriose lemia 10 sekundžių (1988 m. vidurkis) trunkantys žvilgtelėjimai bei „garsų nuotrupos". Galvojama, kad videorinkimai *(videoelections)* užtikrina skaidrumą, tikrai „matomą politiką". Deja, ne. Tai, ką mums iš tikrųjų patiekia paslėptą po matomumo kauke, yra nereikšmingų pasirodymų demonstravimas, labiau nei bet kada užtemdantis tikruosius klausimus *(issues)*. Žodžiu, reziumuoju: visuotiniai ir tiesioginiai prezidentų rinkimai – joks saugiklis ar amortizatorius, neleidžiantis pražūtingai išrinkti (klaidingai pasirinkti) to, kuris spręs viską, – ir taip bus kuo toliau, tuo labiau. Videopolitika labiau nei bet kada anksčiau žada postus atiduoti nežinia iš kur išdygusiems diletantams ir/arba visuomenės nuomonės apklausų kontroliuojamiems robotams (kurių tikrieji veidai niekuomet neatidengiami), apsikaišiusiems populistiniais priešrinkiminiais pažadais.

Visa tai turint galvoje, kodėl gi nepripažinti tokiu pat legitimiu prezidento rinkimų proceso, įgalinančio atlikti atidų ir kompetentingą patikrinimą, kokio anaiptol neleidžia atlikti videomonitoringo veikiami tiesioginiai rinkimai? Sugebėdama pasirinkti „teisingus prezidentus", itin daug nusipelnė Suomija: juk Suomijai ne tik teko susidurti su Sovietų Sąjungos grėsme (labai realia), bet dar ir turėti labai nevykusią „poliarizuoto pliuralizmo" partinę sistemą. Tačiau problema, kaip minėjau, – ne Suomija *per se*. Problema – ar mums pripažinti pusiau prezidentizmo forma suomiškąjį 1919—1994 m. „modelį". Aš siūlyčiau pripažinti – galbūt ypač dėl to, kad tai būtų naudinga Rytų Europos ir buvusioms sovietinėms šalims.

Mano antrasis pusiau prezidentizmo apibrėžimo paaiškinimas yra kuo paprasčiausias: trys paskutinieji mano nurodytieji kriterijai dualistinės valdžios struktūros išskyrimo problemą traktuoja, remdamiesi prielaida, kad *kaip tik ji* yra aptariamosios rūšies skiriamasis bruožas. Kiti bruožai, kad ir kokie svarbūs jie būtų, sutinkami ir kitose politinėse formose. Pvz., „teisė paleisti parlamentą arba legislatyvinės galios“ *(„legislative powers“)* (Shugart and Carey, 1992, p. 24) – tai požymiai, kuriuos arba reikia apibūdinti kur kas smulkiau, arba, kaip sakyta, jie neturi skiriamosios vertės. Galima teigti, kad Britanijos ministras pirmininkas turi (vienokia ar kitokia prasme) „legislatyvines galias“, kaip ir bet kuris ir „grynosios“, ir „negrynosios“ atmainos prezidentas; o teisė paleisti parlamentą (vienokia ar kitokia forma) suteikta beveik visiems parlamentiniams valstybių vadovams *(parliamentary heads of state)*. Tuo tarpu pagrindinis *skiriamųjų bruožų* tikslas – nubrėžti aiškią takoskyrą tarp kažko bei to, ką laikome esant kažkuo kitu (Sartori, 1984b, p. 28—34).

7.4. KURI SISTEMA GERIAUSIA?

Pirmosios dalies pabaigoje į klausimą „Kuri geriausia?“ atsakiau, nurodydamas, jog tarp rinkimų sistemų gal kiek apibendrinta preferencija teiktina kuriai nors dvipakopio balsavimo atmainai. Tačiau esu tikras, kad toks drąsus pareiškimas „sistemų visumos“ *(„whole systems“)* atžvilgiu (tai antrosios dalies tema) būtų pernelyg rizikingas. Juk geriausia politinė forma yra ta, kuri geriausiai pritaikoma – išvada, reiškianti dar ir tai, kad nuo konteksto pabėgti nėra kur.

Lotynų amerikiečiams patartina įsivesti parlamentarizmą, – užtat prancūzai mielai jį atmetė. Daugelis Britanijos žmonių nusivylę savaisiais dvipartiniais tramdomaisiais marškiniais, – užtat dauguma italų galvoja, kad Britanijos sistema puiki. Mes paprastai esame teisūs, kritikuodami politinę bendruomenę, kurioje patys gyvename, tačiau dažnai klystame, vertindami jos alternatyvą bei, kaip tikima, pastarosios teikiamą naudą. Esu įsitikinęs, kad yra pagrįsta nuostata, *priešinga* minėtiems dviem kraštutinumams – grynajam prezidentizmui ir grynajam parlamentarizmui. Tuo pačiu esu įsitikinęs, kad lygiai pagrįsta ir pozityvi nuostata, *palaikanti* „mišriąsias sistemas“. Tačiau tvirtinti, esą mišriosios sistemos geresnės už grynąsias, nėra tolygu tvirtinti, girdi, iš mišriųjų formų pati geriausia yra pusiau prezidentizmas. Tai – tolesnis žingsnis, kurio neketinu žengti, prieš tai neparengęs dirvos.

Leiskite pradėti nuo tvirtinimo, kad pusiau prezidentizmas yra geriau nei prezidentizmas. Tiesą sakant, tokia ir buvo mano tezė – ypač tuo pagrindu, kad pirmoji sistema kur kas geriau už pastarąją tvarkosi su padalytosiomis daugumomis. Aš taip pat laikausi nuomonės, kad valstybėms, ketinančioms atsisakyti prezidentizmo, atsargumo sumetimais patartina pasirinkti pusiau prezidentizmą, turint galvoje aplinkybę, kad prezidentinės valstybės šuolis į parlamentarizmą prilygtų šuoliui į visišką kitoniškumą ir nežinomybę, tuo tarpu perėjimas į pusiau prezidentizmą vis dar leistų funkcionuoti jai pažįstamame – jos turimos patirties bei išmanymo – lauke.

Ar tas pats patarimas – simetriškai ir iš kito spektro galo – adresuotinas ir valstybėms, norinčioms atsisakyti savojo parlamentarizmo? Ar joms taip pat derėtų verčiau mąstyti apie pusiau parlamentarizmą *(semi-parliamentarism),* t.y. premjerines sistemas *(premiership systems),* nei apie pusiau prezidentizmą – kaip apie labiausiai tinkančią alternatyvą? Teoriškai gali atrodyti taip, bet praktiškai ne. Problema čia yra ta, kad premjerinių sistemų įdiegimas dažniausiai nepasiduoda konstitucinei inžinerijai (*supra* 6.3). Britiškoji bei vokiškoji pažabotojo parlamentarizmo atmainos funkcionuoja taip, kaip joms ir buvo numatyta funkcionuoti, tik esant palankių aplinkybių kompleksui. Jeigu britiškoji sistema liautųsi buvusi dvipartinė sistema (kurioje trečiosioms partijoms ligi šiol dar niekada nepavyko pralaužti vienpartinio valdymo) arba jeigu Vokietijos politinė bendruomenė taptų fragmentuotesnė ir poliarizuotesnė, negu iki šiol buvo, abu „modeliai“ išnyktų kaip dūmas. O tai reiškia, kad valstybė, ieškanti sau kokio nors pusiau parlamentinio sprendimo, leidžiasi į nepaprastai pavojingą kelią, nes labai jau daug prielaidų reikia, kad šis transplantas pasisektų.

Pribaikime šį požiūrį galutinai: labiausiai savo patirtimi nepatenkintos tos parlamentinės valstybės, kurios, ko gero, yra nedarbingiausios parlamentinės demokratijos, be to, greičiausiai dar ir linkusios į asamblėjas. Kas be ko, dar reikia daryti prielaidą, kad aptariamosios valstybės pasižymi fragmentuota partine sistema – tokios rūšies sistema, kurią vadinu „kraštutiniu pliuralizmu“. O jei yra taip, tai mes veikiausiai turime reikalą su PA valstybėmis, ilgą laiką pataikavusiomis „proporcinei politikai“. Bet šitaip startavus nuosekliai pereiti nuo grynojo parlamentarizmo prie premjerinio parlamentarizmo *(premiership parliamentarism)* – tai sunkiai kopti į kalną, nuo kurio labai lengva nusiristi. Iš šios išeities pozicijos lengviausias kelias – ne laipsniškai žengti į pusiau parlamentarizmą, bet ryžtingai pereiti į pusiau preziden-

tizmą. Tai ne tik patvirtina Prancūzijos patirtis, bet ir paremia argumentas, kad konstitucinei inžinerijai pusiau prezidentizmas paklūsta kur kas labiau nei premjerinės sistemos[14].

Bet pažymėtina, jog manasis argumentas (parlamentarizmo kontekste) neteigia, kad pusiau prezidentizmas yra „geriausias", o tik pabrėžia, kad jis yra „pritaikomesnis". Tad manoji bendroji rekomendacija (pokyčių šalininkams) – pusiau prezidentizmas, ir grindžiu aš ją dviem skirtingais pagrindais bei priėjau prie jos dviem skirtingais keliais. O dar toliau noriu pabrėžti, kad ši rekomendacija nėra primygtinė. Pusiau prezidentizmas tikrai neišsprendžia visų problemų[15]. Taip pat neneigiu, kad pusiau prezidentizmas – tam tikra prasme trapi sistema. Pusiau prezidentizmą – tegu ir gerokai mažiau nei grynąjį prezidentizmą – vis dar persekioja padalytosios daugumos problema. Ar galime nuveikti ką nors geresnio ir rasti tvirtesnę bei veiksmingesnę mišrią sistemą? Tai klausimas, į kurį aš ketinu gilintis trečiojoje dalyje.

PASTABOS

1. Cf. *contra* Shugart and Carey (1993, p. 22 ir *passim*), kur „pusiau prezidentizmo" atsisakoma, argumentuojant, esą „pusiau" *("semi")* suponuoja „režimo tipą, esantį kažkokio kontinuumo pusiaukelėje". Bet *semi* lotyniškai reiškia „pusę" ir – kaip bet kuriame žodyne būtų parodyta šimtų frazių atžvilgiu – nereiškia jokio kontinuumo, nes aplenkia kontinuumų maniją gerokai daugiau nei dviem tūkstančiais metų.
2. Duverger, 1980, p. 171. Trumpai tariant (ir neminint 16 straipsnyje nustatytų išimtinių galių) konstitucija suteikia prezidentui teisę inicijuoti (nors ir ne vienašališkai) referendumą, paleisti parlamentą bei palieka jam tam tikrą erdvę gynybos ir užsienio politikos srityse. Prezidentas taip pat gali efektyviai blokuoti veiksmus, naudodamasis savo *pouvoir d'empecher* – arba vetuodamas, arba atsisakydamas pasirašyti dekretus.
3. 1964 m. sausio 31 d. de Gaulle'is pareiškė, kad „prezidentą išrinkusių žmonių jam visiškai patikėta nedaloma valstybės valdžia" ir kad „aukščiausiosios valdžios domenas yra jo vieno". Nieko panašaus Debré konstitucijoje nėra; tačiau visi de Gaulle'io įpėdiniai, neišskiriant nė Mitterando, tam mielai pakluso.
4. Pvz., ryškiausias prezidento galių „uzurpavimas" įvyko referendumų būdu, tad de Gaulle'is ir jo įpėdiniai nutarė savo nuožiūra spręsti, ar konstitucija reikalauja referendumų (11 straipsnis), bendro veikimo su kabinetu ar su abiem rūmais. Šiai praktikai niekas nesipriešino; bet jeigu referendumą inicijuotų „mažumos Mitterandas", jis galėtų būti arba išties būtų blokuojamas. Panašiai konstitucija nesuteikia prezidentui galios at-

leisti ministrą pirmininką; prezidentas nesivaržydamas tai darė anksčiau, bet, kai dauguma pasidalijusi, vargu ar jis šitai bandytų.

5. Jeigu šis aiškinimas teisingas, tai drįstu pareikšti, kad jame atsižvelgiama į Linzo prieštaravimą pusiau prezidentizmui (1990, p. 63), esą „nėra jokio demokratiško principo, padedančio išspręsti ginčus tarp vykdomosios valdžios ir legislatūros dėl to, kuri gi iš jų iš tikrųjų reprezentuoja tautos valią".
6. Atrodo, taip yra dėl to, kad aiškintojai niekaip neapsisprendžia, ar jų objektas yra formalioji konstitucija, ar materialioji konstitucija, ar/ir kartais viena, o kartais kita. Šių elementų sąveika (kaip ją suprantu) išryškėja manojoje Prancūzijos atvejo analizėje, o toliau bus aptarta smulkiau.
7. Airijos prezidentui jos konstitucija nesuteikia kokios nors ýpatingos valdžios, tad čia nėra ko prikelti. O Islandijoje prezidento institucijos atrofija pasiekė tokią ribą, už kurios nebėra kelio atgal – susiklostė praktika, kai prezidento kadencija automatiškai pratęsiama, jeigu joks kandidatas su juo arba ja nesivaržo.
8. Portugalijos 1982 m. konstitucija panaikina prezidento teisę paleisti kabinetus arba ministrus (nebent kiltų grėsmė demokratijos institutams, 198 straipsnis) ir visas jo legislatyvines galias; ji taip pat apriboja prezidento galią paleisti parlamentą, kaip ir jo kišeninį veto *(pocket veto)* įstatymams. Tad apskritai nuo 1982 m. Portugalijos prezidentui palikta nė kažin kiek daugiau galių, negu paprastai turi normalūs parlamentiniai prezidentai.
9. 1993 m. gruodį Rusija su paskubomis referendumu priimta konstitucija taip pat pateko į pusiau prezidentinių sistemų kategoriją. Jelcino konstitucija laikytina pusiau prezidentine dėl to, kad ją įkvėpė prancūziškasis modelis. Bet, kaip ir Šri Lankos konstitucija, ji atsidūrė pačiame kraštutiniame šios kategorijos taške. Rusijos prezidentas skiria ministrą pirmininką ir jo pavaduotoją; bet jeigu Dūma tris kartus atmeta jų teikimą, tuomet prezidentas gali paleisti žemuosius rūmus ir paskelbti naujus rinkimus. Tas pat galioja dukart balsavimu pareikštam nepasitikėjimui vyriausybe. Aš šiose nuostatose tarp eilučių įskaitau štai ką: prezidentas turi laimėti bet kokiu atveju. O rusiškai performulavus prancūziškosios formulės veiksmingąją paslaptį (svyruojančiąją diarchiją *(oscillating diarchy)*), ji visiškai pradingsta. Jelcino konstitucija iš esmės monokratinė; kai prezidentas nekontroliuoja Dūmos daugumos, tada vykdomosios valdžios ir parlamento santykiai gali būti tik konfrontaciniai. Jeigu ši sistema yra pusiau prezidentinė, tai – prastai suvokta pusiau prezidentinė sistema.
10. Bet kodėl tuomet Prancūzija priskiriama premjeriniam-prezidentiniam tipui? Didžiąją laiko dalį, be to, remiantis materialiąja konstitucija, Penktoji Respublika turėtų būti priskiriama prezidentiniam-parlamentiniam tipui.

11. Būtent, prezidentiniai-parlamentiniai atvejai yra Ekvadoras, Vokietija (Veimaras), Korėja, Peru, Šri Lanka (žr. p. 56–57). Išskyrus Pietų Korėją, visi kiti atvejai yra be galo trumpalaikiai. Ekvadoras – vienas nepatvariausių ir krizių krečiamų režimų pasaulyje; Šri Lanka, kaip matėme, – tai labai abejotinas atvejis; o Peru aprašomuoju metu išgyveno konstitucinę transformaciją ir dabar laikytina sustiprinta prezidentine sistema *(reinforced presidential system).* Kai dėl Veimaro, tai aš negaliu rasti jokios rimtos priežasties jį priskirti šiai kategorijai. Jeigu tai 2 kriterijus („prezidentas skiria ir atleidžia kabineto ministrus"), tai kabineto narių Veimaro prezidentas pats neparinkdavo; o jeigu 3 kriterijus („kabineto ministrai priklauso nuo parlamento pasitikėjimo"), tai jis netikslus.
12. Tam tikru mastu neturi reikšmės tai, kad Suomijoje rinkikų kolegijos rinkimai iš tikrųjų buvo partijų kontroliuojami ir vyko pagal partines taisykles. Ir be partijų kontrolės netiesioginis pobūdis būtų toks pat, nors padidėtų galimybės išrinkti aiškios mažumos prezidentus. Shugartas ir Carey's (1992, p. 221) tvirtina, kad Suomijoje į partijas orientuoti prezidento rinkimai, be pažadėtų balsų, „ne taip jau labai ir skyrėsi nuo rinkimų parlamente". Bet Suomijos ir Italijos – dviejų šalių, turinčių labai panašias partines sistemas, – palyginimas rodo labai reikšmingus skirtumus. O tuomet Shugartas ir Carey's nepastebi legitimumo skirtumo.
13. Šį dalyką plėtoju ir su kontekstu sieju *infra* 8.3.
14. Reikia aiškiai suvokti, kad visame šiame veikale „konstitucinė inžinerija" – tai santrumpa, apimanti rinkimų sistemą, nors paprastai rinkimų sistemas nustato paprastieji įstatymai *(ordinary legislation),* tačiau ne visuomet, pvz., ne Austrijoje. Ir tam yra kuo rimčiausias pagrindas, nes kiekviena politinė forma nuo rinkimų tvarkos priklauso kaip nuo savosios architektūrinės (o tiksliau – konstitucinės) konstrukcijos.
15. Kaip matysime trečiosios dalies 9 ir 10 skyriuose, jis nėra, pvz., patenkinamas atsakas į „legislatyvinio valdymo" *(governing by legislating)* problemą.

Trečioji dalis
KLAUSIMAI
IR PASIŪLYMAI

8. Politikos sunkumai

8.1. PRIMITYVIZMAS IR NEGATYVIZMAS

Stabtelėkime ir pamąstykime: tvarkytis politikoje buvo kur kas lengviau, išties nepalyginamai lengviau, sakykime, prieš kokį šimtmetį. Politika darosi vis sunkesnė dėl daugelio priežasčių. Intelektualiai jos siekia septintojo dešimtmečio pabaigą, kai universitetų revoliucija į pirmąjį planą iškėlė naująjį demokratinį primityvizmą. Bet sunkiosios politikos užuomazgos glūdi dar ir technologijoje ir yra glaudžiai susijusios su videodemokratija *(videodemocracy)*. Mes tuo tarpu susiduriame su degeneraciniais procesais, ypač su politinės korupcijos plitimu, korumpuojančiu pačią politiką.

Seniai žinoma tiesa, kad bandant dalykus vaizduoti paprastesnius, negu jie yra, jie iš tikrųjų tampa sudėtingesni. Menckenas kadaise pasakė: „Kiekviena žmogiškoji problema turi sprendimą, kuris yra paprastas, sklandus ir klaidingas“. O septintajame dešimtmetyje subrendo karta, įtikėjusi, jog ji beveik visa kam turi paprastus ir aiškius sprendimus. Universitetų revoliucijos karta sau tarė, kad „tikroji demokratija“ paprasčiausiai reiškia vis didesnės valdžios suteikimą vis didesniam žmonių skaičiui. Sklandu – bet klaidinga. Demokratija negali būti tiesiog žmonių valdžia, nes tai yra santrumpa ilgesnės formuluotės: „žmonių valdžia *žmonėms*“. Valdžia – tai santykis, o turėti valdžią reiškia, kad kažkas kontroliuoja (tam tikru būdu arba mastu) kažką kitą. Dar daugiau, reali valdžia – tai valdžia, kuri įgyvendinama. Tad kaipgi gali visa tauta – dešimtys ar net šimtai milijonų žmonių – įgyvendinti valdžią sau patiems? Į tai sklandaus atsakymo nėra.

Panašiai ir septintojo dešimtmečio kultūrinė revoliucija (aišku, Vakarų) išugdė tikėjimą, esą tikroji demokratija privalanti būti „visiška demokratija“ – demokratija visame kame; o tai reiškia, kad politinę demokratiją reikia papildyti ekonomine demokratija. Lengva? Buvo parodyta, neva tai lengva, nes šis argumentas (jo nemarksistinė atmaina) reikalavo, kad politinės demokratijos savivaldos mechanizmai paprasčiausiai išplistų į postindustrinės visuomenės įmones arba įstaigas. Bu-

vo nepastebėta ir vis dar ignoruojama štai kokia komplikacija: ekonominė demokratija vis dėlto turi būti „ekonominė“, ji turi reikalą su ekonomika. Ir išties nelengva atsakyti, kaip demokratinis sprendimų priėmimas dera su kaštais, produktyvumu, pelnu bei plaukiojimu pasaulinėse konkurencinėse rinkose.

Sudužusios į tikrovės rifus, didžiosios septintojo dešimtmečio maištininkų viltys paliko – giliai giliai – stiprų nepasitenkinimą jų antpuolį atlaikiusiu pasauliu. Nors *imagination au pouvoir* padiktuoti simplistiniai sprendimai išsisklaidė savaime, mes vis dar jaučiame jų palikimą, įgavusį „simplistinio negatyvizmo“ formą. Realiame pasaulyje tiek daug dalykų nuolat vyksta prastai, kad pasirinkęs „kritikavimo“ būdą niekuomet neapsiriksi. Puiku. Bet ar kritikavimas yra savitikslis? Negatyvistui – taip. Negatyvistas niekuomet neklausia: kokio tikslo siekiama? Kur veda arba kuo baigsis manasis puolimas? Jis taip pat neklausia: kokios yra alternatyvos? Kad alternatyvos galėtų būti dar blogesnės arba kad apskrita nėra jokių alternatyvų, jam suvis neateina į galvą, o jei ateina, tai retai.

Tad grynasis „simplistinio požiūrio“ – infantiliškos demokratijos ir grubaus negatyvizmo kombinacijos – rezultatas yra tas, kad senasis politikos suvokimas gerai gauna lazdų, bet jokio rimto patarimo, kaip ją būtų galima pataisyti ir/arba pakeisti geresne. Išties – kuo labiau ją sulaužome, tuo mažiau galime pataisyti. Tuo pačiu visą savo išradingumą skiriame „horizontaliajai demokratijai“, pagret ne tik paneigdami, bet iš tikrųjų nuvainikuodami „vertikaliąją demokratiją“. Kitais žodžiais tariant, jau daug dešimtmečių mes, atrodo, esame pamiršę, geriausiu atveju nepastebime, kad demokratija galų gale yra – ir negali nebūti – *valdymo sistema.* O paneigdami valdymo funkciją, mes susilpniname arba net sustabdome jos veikimą.

8.2. KORUPCIJA IR POLITIKOS ATMETIMAS

Politikai išpopuliarėja didvyriškais laikais, bet retai kada yra populiarūs rutinos laikotarpiais, kai demokratinės valstybės politika *(politics of democracy)* yra tik įprastinis, kasdienis krapštymasis. Prakeiksmais politikams buvo užtvindyta devyniolitojo amžiaus pabaigos vadinamoji antiparlamentinė literatūra; jų pasigirsta ir ligi šiol. Tad iliuzijų praradimas ir nusivylimas politika – anaiptol ne naujas dalykas. Vis dėlto kai Lipsetas ir Schneideris (1983 m.) pranešė apie „pasitikėjimo atotrūkį“ *(confidence gap)* tarp piliečių ir jų išrinktų atstovų, jie aptiko dar neturinčią precedento tendenciją. O kai kuriuose kraštuose

nusivylimas ir nepasitikėjimas šiuo metu yra pasiekęs frustracijos, pykčio bei – galiausiai – visiško politikos atmetimo crescendo. Tad galų gale mus užplūdo antipolitikos *(anti-politics)* banga – tai, ką galėtume pavadinti *antipolitikos politika (politics of anti-politics).*

Kaipgi tai atsitiko? Yra keli tokio atmetimo paaiškinimai. Vienas jų – ką tik mūsų aptartasis negatyvizmas[1]. Kitas – televizija (*infra* 8.3). Trečiasis veiksnys tikriausiai yra ideologijos cemento ištirpimas. Bet vienintelis ir pats teisingiausias šiandienos pykčio paaiškinimas, esu įsitikinęs, slypi politinėje korupcijoje. Politika niekuomet nebuvo ir veikiausiai niekuomet nebus skaisti; o politinė korupcija – jokia naujiena. Tačiau pastaruoju metu godulys ir korupcija pasiekė neregėtas aukštumas. Politinė korupcija išties jau priėjo ribą, kai ji korumpuoja pačią politiką.

Leiskite čia pat sušvelninti tai, kas pasakyta. Sakydamas, kad korupcija korumpuoja politiką, turiu galvoje, kad ji korumpuoja „demokratinę politiką". Juk kitokiuose kontekstuose pinigų darymas iš politikos gali nebūti korupcija nei turėtų būti laikomas korupcija. Korupcija tampa korupcija tik tada, kai politiniai dariniai pasiekia tokį diferenciacijos laipsnį, kuris sąlygoja – Maxo Weberio žodžiais tariant – „racionaliosios-teisinės" biurokratijos *(„rational-legal" bureaucracy)* atsiradimą. Konkrečiai, korupcija tampa korupcija tik tuomet, kai tarnyba tampa „viešąja tarnyba", atliekama išrinktų pareigūnų ir/arba valstybės lėšomis išlaikomų valstybės tarnautojų *(civil servants),* kurią piliečiai turi teisę gauti nemokamai. Afrika, Artimųjų Rytų didžiuma bei Azija paprastai apibūdinamos kaip totalinės korupcijos regionai. Bet tai pernelyg platus apibendrinimas, menkai tinkantis kraštams, kuriuose politiniai postai vis dar yra tik priedas prie turto bei kilmės ir kur yra normalu, jog politika yra turto šaltinis bei priemonė jį įgyti. Bet kai „korupcija" vartojama tinkamai, tada ji turi dvi puses. Vienoje pusėje yra paperkamieji politikai, o valstybės tarnautojai – nuperkami, kad ką nors darytų arba nedarytų, kitoje pusėje – politikai, išlupantys pinigus savo politinei karjerai ir pakeliui juos pavagiantys.

Apibendrindami čia ir vėl turime būti atsargūs. Korupcija tikrai siautėja didžiumoje Lotynų Amerikos valstybių. 1993 m. Brazilijos prezidentas Colloras, taip pat Venesuelos prezidentas Perezas buvo pašalinti iš pareigų apkaltinus korupcija. Korupcija taip pat yra rimta problema Argentinoje ir daugelyje kitų Pietų Amerikos šalių. Europoje (vėl 1993 m.) su korupcija susiję skandalai tiesiog nušlavė Italijos partinę sistemą; o pastaraisiais metais politinių pinigų skandalai skaudų smūgį sudavė ir Japonijai. Leiskite pridurti, jog komunistiniai režimai

taip pat buvo stipriai korumpuoti, o kad jau taip, tai komunizmo žlugimas korupciją dar labiau padidino. Tačiau iš tikrųjų esama šalių, besipriešinančių korupcijai kur kas sėkmingiau už kitas. Manasis apibendrinimas tik nubrėžia tendenciją – ir tai labai netolygią. Bet apskritai purvinos purvinų pinigų politikos per gana ilgą laiką vis daugėjo. Ir tam yra trys priežastys.

Pirmoji priežastis – etikos, o konkrečiai – „viešosios tarnybos“ etikos sunykimas. Antroji grėsminga priežastis ta, kad aplink tiesiog per daug pinigų. Su tuo susijusi trečioji priežastis: politikos kaštai be saiko išaugo ir tapo beveik nekontroliuojami[2]. Svarbiausia yra štai kas: etiniams suvaržymams nykstant, pagundų daugėja dar ir dėl to, kad stulbinanti jų gausybė be paliovos beldžiasi į mūsų duris. Vienas iš daugybės pavyzdžių – narkotikų pinigai. Daugelis kainų yra ir turi būti kontroliuojamos (vaistų kainos, komunalinių paslaugų kainos ir t.t.); vos ne begalei dalykų reikalingi leidimai, reguliavimas, tikrinimas. Tuo pačiu lygiai tiek pat be galo daug esti ir progų imti kyšius bei prievartauti juos duoti. Šitokių nešvarių pinigų dalis – tai „būtinieji pinigai“, padengiantys tam tikro asmens išrinkimo kaštus; bet dalis jų dar ir patenka į leidimų dalintojų kišenes.

Kaip būtų galima pasipriešinti politikos korumpavimui? Be abejo, galima ir reikia mažinti politikos kaštus. Be abejo, galima ir būtina apriboti rinkimų išlaidas[3]. Ir kuo labiau pavyks valstybę pašalinti iš ekstrapolitinių sričių, tuo mažiau liks progų bei pagundų politinei korupcijai. Be to, sankcijas reikia sugriežtinti, imtis išties efektyvių kontrolės priemonių. Visa tai lengva pasiūlyti ir išdėstyti. Bet korupcija ir godulys – itin gajūs. Reikia šoko terapijos, – laimė, politinės korupcijos dangtis dabar jau nusviestas. Šiandien korupcija išvelkama į dienos šviesą ir griežtai smerkiama. Tiesą sakant, garsiausiai šiuo metu protestuojama dėl politinės korupcijos ir prieš ją.

Aš nė kiek neabejoju, kad demokratijos turi apsivalyti, kad „politikos išvalymas“ yra pirmaeilis dabarties uždavinys. Bet kai vyksta šis apsivalymas, politika labiau nei bet kada ima panėšėti į lenktynes su kliūtimis. Jeigu politikais paprastai (nors ne visuomet pelnytai) nepasitikima[4] ir jeigu partijos, kaip tokios, yra save diskreditavusios[5], tuomet mes žaidžiame žaidimą, kuriame trūksta figūrų. Pažymėtina, kad iliuzijų praradimas bei nusivylimas taip pat gali stumti į apatiją, į nusišalinimą nuo politikos, į tai, kas šeštajame dešimtmetyje buvo vadinama „depolitizacija“ *(depoliticization)*. Tačiau šiandien išplitęs politikos atmetimas yra toli gražu ne pasyvus, bet – aktyvus, veiklus ir kerštingas. Ir

jeigu abejingas pilietis politiką daro pernelyg lengvą, tai aktyviai keršingas pilietis gali ją daryti pernelyg sunkią.

Leiskite dar kartą pakartoti (nes nenoriu būti suprastas neteisingai): antipolitikos šluota – tiesiog būtina šluota. Įvertinus pusiausvyrą, jos privalumai nusveria jos trūkumus. Tačiau išpilant nešvarų korupcijos vandenį kūdikį reikia išsaugoti. Antipatija partijoms bei bloga politikų reputacija neišvengiamai atsiliepia institucijoms, kuriose jie dirba. O jeigu pačios atstovaujamosios institucijos, kaip tokios, laikomos demokratijos neatitinkančiais instrumentais, tuomet išsaugoti kūdikį pasidaro labai jau nelengvas uždavinys.

8.3. VIDEOPOLITIKA IR VIDEODEMOKRATIJA

Simplistinis negatyvizmas ir nepasitikėjimas politika gali praeiti – noriu tikėtis, kad taip ir bus. Užtat žiniasklaidos revoliucija bei ją lydinčios videopolitika ir videodemokratija atėjo pas mus visiems laikams. Tačiau pirmiausia – pati žiniasklaidos revoliucija, nes video galia toli peržengia politikos srities ribas. Išties televizija šiuo metu keičia pačią mūsų būtį.

Homo sapiens yra skaitantis gyvūnas (arba išsivystė tokiu), gebantis abstrahuoti, o jo protavimas (intelektas, *intelligere*) siekia kur kas toliau to, ką jis mato, ir faktiškai beveik nesusijęs su tuo, ką jis mato. Bet *homo sapiens* pradeda užleisti vietą jį išstumiančiam *homo videns* – televizijos sukurtam gyvūnui, kurio sąmonę formuoja jau ne sąvokos, ne abstraktūs mentaliniai konstruktai, o vaizdai. *Homo videns* tik mato (*videre* lotyniškai reiškia veiksmažodį „matyti“), o jo akiratį riboja vaizdai, kurie jam arba jai duodami matyti. Tad tuo tarpu, kai *homo sapiens* turi teisę kuo nekalčiausiai pareikšti „aš matau“, turėdamas galvoje „aš suvokiu“, *homo videns* mato be jokios suvokimo pagalbos. Juk daugelis jam rodomų dalykų yra beveik nereikšmingi, o tie, kurie reikšmingi, geriausiu atveju nevykusiai paaiškinami[6].

Grįžtu prie savosios temos: apie videopolitiką savuosiuose svarstymuose jau probėgšmais esu užsiminęs, nurodydamas, kaip ji paveikia prezidentų parinkimą (*supra* 7.3); bet nėra reikalo nė sakyti, kad ji lygiai taip pat paveikia bet kurio (ir kiekvieno) renkamo pareigūno parinkimą. Maža to, videopolitika daro stiprią įtaką pasirinkimams *(choices)*, t.y. politikų priimamiems sprendimams. Juk politikai vis labiau ir labiau reaguoja ne į įvykius savaime, bet į žiniasklaidos įvykius, kitaip tariant, į tai, kas padaroma video (matomais) dalykais, ir netgi į ži-

niasklaidos inicijuotus (o didžiąja dalimi – žiniasklaidos sufabrikuotus) įvykius[7]. Ir, žinoma, videopolitika keičia patį pilietį, kadangi videopilietis *(videocitizen)*, „matantis politiką" vaizdais, – tai visiškai naujas veikėjas politiniame procese (arba politinio proceso veikėjas).

Televizijos amžiaus balanse, kaip ir visuose balansuose, matome aktyvus ir pasyvus. Videopolitika kuo puikiausiai „demaskuoja" blogus darbus ir įstatymų pažeidimus (arba neveikimą). Jai taip pat kuo geriausiai sekasi įkaitinti žiūrovus ir paskatinti juos kovoti už garbingus (bet taip pat ir negarbingus) tikslus. Pvz., ji daro stebuklus, atskleisdama politinę korupciją bei visų rūšių piktnaudžiavimus. Televizijai daro garbę ir tai, kad ji didesnį informacijos kiekį paskleidžia didesniam žmonių skaičiui. Bet šičia aš imu abejoti; čia videopolitikos aktyvai užleidžia vietą pasyvams. Informacija – tai ne šiaip dienos „naujienų" (to, kas yra nauja) pranešimas; juk informuota visuomenė, manytina, turėtų sugebėti priimti protingą sprendimą. Ar taip yra? Manau, kad ne. Televizijos penima visuomenė – tai visais požiūriais nepaprastai neinformuota arba klaidingai informuota visuomenė. Televizija išties pasiekia platesnę auditoriją negu spauda; bet jos vizualiniai pranešimai, žinių laidos simuliuoja informacijos esmę, o ne ją atskleidžia. Vis daugiau žmonių penima mažesniu kiekiu ir vis lėkščiau. Tuo pat metu jie maitinami dirginančia informacija, vaizdais, sukeliančiais užuojautą arba pyktį, tačiau tokiais, kurie „įkaitina" problemas kur kas daugiau, negu mes turime gebėjimų jas išspręsti. O čia aš neįžvelgiu nieko gero.

Štai ir rezultatas: televizijos prioritetai yra sensacija, kadras (geras vaizdas) ir reitingai (didžiausia įmanoma auditorija). O šie prioritetai yra neteisingi – nes pernelyg sureikšminti ir sudėlioti ne ta tvarka. Politikas paprastai medžioja balsus kartą per ketverius metus. Televizija savuosius balsus skaičiuoja kasdien. Vadinasi, tarpininkas noromis nenoromis darosi lengvabūdiškas, neatsakingas ir populistinis. Žinoma, kaip ir masinė videopolitika, galima ir elito videopolitika. Bet elito televiziją mažai kas žiūri, o tuo tarpu masinė televizija pasiglemžia minią, pinigus, sykiu – dar ir balsus. Atėjus naujienų valandai (arba pusvalandžiui), nuovokus televizijos prodiuseris sako žiūrovui: „mes leidžiame pasisakyti tau (tokiems žmonėms kaip tu)" ir/arba „tai jūs, visi žmonės, turite pasakyti mums, ką jaučiate ir kas jums patinka". Dėl to ekrane gausu „atsitiktinių apklausų", kuriose meistriškai sudėliotam veidų mišiniui suteikiamos penkios sekundės kalbėjimo šlovės arba dar kitaip – rodomas reporteris, pagarbiai pranešantis, girdi, apklausos rodo tą ir aną.

Ir viena, ir kita – dažniausiai farsas ir apgaulė. Atsitiktinis interviu davėjas nėra niekieno tipažas, jis niekam (statistiškai) „neatstovauja", o kai dalykai yra rimti, šis žanras aiškiai tampa kvailysčių stiprintuvu bei multiplikatoriumi. Lygiai ir apklausos neatskleidžia, koks yra „tautos balsas"; veikiau jau jos atskleidžia *žiniasklaidos* balsą *žmonėse*, – didžiąja dalimi jos yra žiniasklaidos *atspindžio efektas*. Iš kur žmonėms žinoti, pvz., kuo tam tikru klausimu tikėti? Jie ir nežino – išskyrus tai, kad atsako į tai, ką girdi. O kadangi selektyvūs praleidimai (taip pat ir iškraipymai) į vizualinius pranešimus perkeliami tiesiog pribloškiančiu mastu, galų gale išeina taip, kad žiniasklaidos amžiaus žmonės iš tikrųjų yra „žiniasklaidos sufabrikuoti" žmonės.

Bet tai, kas pasakyta, duoda startą svarstymams, kurių čia negalime tęsti[8]. O savąja santrauka aš tik siekiau parodyti, kokia sunki pasidarė politika. Tad leiskite man baigti paprastai: videopolitika dirgikliais mobilizuoja vis stiprėjantį dalyvavimą tokiomis sąlygomis, kai informacijos vis mažėja ir ji darosi vis skurdesnė. O jeigu taip, tai „politikos darymas" (geros politikos) tikrai yra patekęs į bėdą. Pasirūpinkime bent tuo, kad politikos namai būtų užlaikomi tvarkingai ir kad demokratijai, kaip valdymo sistemai, talkintų naudingos struktūros, – tai užduotis, prie kurios aš dabar grįžtu.

PASTABOS

1. Žinia, „kritikavimas bet kokia kaina" bei antipolitikos politika susipina ir vienas kitą sustiprina. Tačiau intelektualus neigimas yra vienas dalykas, o eilinių piliečių reakcija – kitas.
2. Atitinkamai, neseniai vykusiuose rinkimuose Japonijoje viena LDP vieta vidutiniškai kainavo daugiau nei 7 milijonus JAV dolerių; Jungtinėse Valstijose sąskaita už vieną vietą Senate Kalifornijoje siekė 10 milijonų dolerių (šalies vidurkis buvo 4 milijonai), o dvejų metų išlaidos Kongreso rinkimams sudaro maždaug 500 milijonų dolerių; o Italijoje 1992 m. rinkimų kaštai vertinami apie 1500 milijardų lirų (apie 900 milijonų dolerių).
3. Tai absurdas, bet JAV Aukščiausiasis Teismas nusprendė, kad sumų, kurias leidžiama išleisti kandidatams, apribojimas yra antikonstitucinis „žodžio laisvės" pažeidimas. Bet ligi šių dienų šitoks žodžio laisvės sampratos išplėtimas tėra atskiras atvejis.
4. Būdinga tokio nepasitikėjimo apraiška Jungtinėse Valstijose – ribotas kadencijų renkamose pareigose skaičius (paprastai mandatas suteikiamas dukart arba triskart), jau patvirtintas referendumu keliose valstijose.

5. Daug ką pasako tai, kad naujai besikuriančios partijos yra linkusios pasivadinti kaip nors kitaip: sąjūdžiais, sąjungomis, lygomis, *rassemblements*. Pažymėtina, kad tai visai skirtingas dalykas, negu suprantamas žodžio „partija" vengimas buvusiose komunistinėse šalyse.
6. Išsakomas kontrargumentas, girdi *homo sapiens* ir *homo videns* vienas su kitu susilieja. Kol kas gal taip ir yra. Bet mes neabejotinai pereiname nuo vienokio dominavimo prie kitokio dominavimo; o laikyti tai susiliejimu, vadinasi, užsimerkti prieš problemos rimtumą.
7. Ne aš pirmasis pabrėžiu, kad Amerikos užsienio politikos sprendimus kuo toliau, tuo labiau diktuoja jų videotransliacijos. Į Irangeito makalynę prezidentas Reaganas įsivėlė tikriausiai dėl to, kad visi ekranai nuolat rodė vaizdus, kaip rauda pagrobtųjų įkaitų tėvai. Ir kurių gi galų reikėjo 1993 m. rengti intervenciją, pvz., į Somalį, o ne į Sudaną arba, jeigu jau taip, į kelias lygiai taip pat vargstančias Afrikos šalis? Šiais bei nesuskaičiuojamais kitais atvejais politiniai sprendimai *(policies)* sekioja paskui televiziją.
8. Tai aptariama ir plėtojama: Sartori, 1989, ir Sartori, 1992 (15 sk., p. 303—315).

9. Pakaitinis prezidentizmas: pasiūlymas

9.1. NUO VIENO VARIKLIO PRIE DVIEJŲ

Prezidentizmas ir parlamentarizmas – tai vieno variklio mechanizmai. Pirmojoje sistemoje variklis yra prezidentas, antrojoje – parlamentas. Ir labai jau dažnai prezidentinis variklis, leidžiantis nuokalnėn, užstringa parlamentinėse kryžkelėse, tuo tarpu parlamentinis variklis įkalnėse susilpnina valdymo funkciją. Užtat pusiau prezidentizmas yra dviejų variklių sistema. Tačiau kadangi abudu jos varikliai veikia vienu metu, kas atsitiks, jeigu jie pradės traukti į priešingas puses ir veikti vienas prieš kitą? Nors prancūziškoji sistema ir geba tvarkytis esant padalytajam valdymui, vis dėlto negalima garantuoti, kad du jos varikliai netrauks į priešingas puses.

Išsakytieji sumetimai skatina mane ieškoti dvimotorės sistemos, kurios varikliai veiktų ne vienu metu, bet būtų įjungiami paeiliui – sistemos, kurią galima pavadinti arba *pakaitiniu prezidentizmu,* arba *pamaininiu prezidentizmu*[1]. Pamatinė idėja yra štai kokia: reikia parlamentinės sistemos, kurią skatintų arba, priešingai, baustų tai, kad parlamentą išstumia ir pakeičia prezidentas. Tol, kol parlamentinė sistema veikia, jai leidžiama likti. Bet jeigu ji nebeatitinka tam tikrų standartų, tuomet parlamentinis variklis išjungiamas, o jo vietą užima prezidentinis variklis. Vadinasi, aš siūlau turėti – kiekvienos legislatūros kadencijos metu – morką, kuria apdovanojama už darbą, ir vėzdą, kuriuo baudžiama už blogą elgesį.

Reikia iš pat pradžių suvokti, kad nors pakaitinio prezidentizmo siūlymas suponuoja, kaip savąjį pagrindą, parlamentinę sistemą, tai nereiškia, kad jo realizavimo sritis apsiriboja esančiomis parlamentinėmis politinėmis bendruomenėmis. Įsivaizduokime beviltišką prezidentinę sistemą, kurios neįmanoma priversti veikti jokiais patobulinimais. Tokiu atveju ją galima paversti parlamentine sistema, kurios vienas iš mechanizmų yra jos pačios koregavimo įtaisas.

Lotynų Amerikos prezidentinės sistemos, ieškančios alternatyvių sprendimų, mano manymu, turi dvi galimybes. Viena – tai prancūziškojo tipo pusiau prezidentizmas; tai sprendimas, reiškiantis, jog patobulinamas amerikietiškojo tipo prezidentizmas; bet šitokio pataisymo nepakaktų tokioms šalims kaip Brazilija ir apskritai – jokiai politinei bendruomenei, kuriai būdinga parlamento atomizacija *(parliamentary atomization)* bei nepastovus arba perteklinis daugiapartiškumas *(fluid or excessive multipartism)*. Užtat antroji galimybė – tai ne tipiškasis parlamentarizmas (*supra* 6.5), o save koreguojantis *(self-redressing)* parlamentarizmas. Man taip pat atrodo, kad pakaitinio prezidentizmo formulė kur kas geriau už pusiau prezidentinę formulę tiktų Meksikai – jos ilgame žygyje tolyn nuo pernelyg sukoncentruotos valdžios[2]. O ypač į akis man krenta tai, kad daugelyje buvusių komunistinių kraštų paskubomis iškeptos ir didžiąja dalimi neefektyvios konstitucijos neturi ko prarasti, bet galėtų daug laimėti, eksperimentuodamos su parlamentarizmo segmentu, kurį koreguotų ir/arba atsvertų jį lydintis prezidentizmo segmentas.

Tęsiu toliau ir klausiu: kaip konstituciniai mechanizmai pagelbsti gerai vyriausybei ir kliudo blogai vyriausybei? Gerą vyriausybę apibrėžti (kiek tai reikia mūsų tikslui) galima paprastai – kaip vyriausybę, gebančią veikti ir skatinamą veikti atsakingai. *Per contra,* blogos vyriausybės yra nestabilios, nekompetentingos, neveiksmingos ir/arba bejėgės. Kad neužtrauktume per aukšta gaida, tai, kas pasakyta, paprasčiausiai reiškia, jog vyriausybės neturėtų būti nukirsdintos vien dėl to, jog parlamento nariams norisi tapti kabineto ministrais; kad kabinetų nederėtų sudarinėti iš frakcijų bosų, visiškai nepaisant gebėjimų ir kompetencijos reikalavimų; ir kad nėra jokios prasmės bejėges vyriausybes taisyti jas keičiant kitomis bejėgėmis vyriausybėmis, t.y. vis lopant tą patį lopinį.

9.2. STIPRI PAMAININĖ PREZIDENTO INSTITUCIJA

Tad kaip galima vyriausybes įgalinti veikti bei paskatinti jas veikti atsakingai? Formulė, kurią turiu galvoje, – pakaitinis prezidentizmas – šio tikslo padeda siekti trejopai, kitaip tariant, trimis struktūrinėmis kombinacijomis.

Pirma, kiekvienam naujai išrinktam parlamentui leidžiama balsuojant skirti vieną vyriausybę, jeigu legislatūros kadencija trunka ketverius metus, arba dvi vyriausybes, jeigu kadencija trunka penkerius metus. Tai reiškia, kad valdant pirmajai vyriausybei arba dviems pirmo-

sioms vyriausybėms politinė sistema veiks pagal įprastas normalaus parlamentarizmo taisykles.

Antra, jeigu (ir kai) parlamentiniu būdu paskirta(-os) vyriausybė(s) žlunga, tuomet vairą perima „stiprus" prezidentinis mechanizmas ir veikia likusią legislatūros kadencijos dalį. Tai reiškia, kad prezidentas vadovauja dar ir vyriausybei, kad jis arba ji savo nuožiūra skiria ir atleidžia kabineto narius, kad vyriausybė nei priklauso nuo parlamento pasitikėjimo votumo, nei gali būti atleista parlamento nepasitikėjimo votumu. Tuo pačiu parlamento vaidmuo dabar, priešingai, yra drastiškai apribotas, – jam paliktas tik kontrolės institucijos vaidmuo (*infra* 10.3).

Trečia, prezidentas yra tiesiogiai arba netiesiogiai visuotinai renkamas absoliučia balsų dauguma, jo kadencija sutampa su parlamento (ketveri arba penkeri metai), o jis arba ji gali būti perrenkama(s) neribojant kadencijų skaičiaus. Būtina aiškiai suvokti, kad parlamentinėje fazėje prezidentas tėra paprastas parlamentinis prezidentas (kaip antai Austrijoje); jo tiesioginis ir nepriklausomas legitimumas iš pat pradžių tėra „atsarginis" legitimumas, o prezidentiniu pakaitalu gali būti ir visiškai nepasinaudota. Bet jeigu taip, tai, matyt, reiškia, kad atgrasymo priemonė buvo veiksminga, jog jos tikslas buvo pasiektas.

Tai platieji štrichai. Dabar – apie detales. Pirmoji bendra mintis yra ta, kad pakaitinio prezidentizmo kombinacijoje pradinės(-ių) pirmosios(-ųjų) parlamentinės(-ių) vyriausybės(-ių) *(parliamentary-based government(s))* valdžia itin sustiprinama, kadangi visos žaidime dalyvaujančios partijos turėtų suprasti, jog vyriausybės žlugimas kartu reiškia ir parlamento nuosmukį. Tuo pat metu ir dėl tų pačių priežasčių parlamento nariai jau negali į kasmetines vyriausybių skerdynes žvelgti kaip į galimybę nučiupti sau kokias nors pareigas kabinete. Kai legislatūros kadencija yra ketveri metai, „krėslų medžiojimas" prasideda ir baigiasi sulig pirmąja vyriausybe; kai legislatūros kadencija yra penkeri metai, kėdžių medžiotojams lieka dar vienas šūvis, – bet žaidimas per trumpas, kad būtų verta žaisti. Tad abiem atvejais galima pagrįstai tikėtis, kad parlamentinė(s) vyriausybė(s) ne tik išsilaikys ilgiau, bet ir jų valdymas bus veiksmingesnis ir tvirtesnis negu priešingu atveju.

Ši mano pasiūlymo dalis jau spėjo susilaukti dviejų prieštaringų kritinių pastabų. Kai kurie kritikai mano, kad koks nors antiprezidentinis aljansas galėtų pasiekti, jog prezidentinis variklis niekuomet nebūtų įjungtas. O kitiems nuojauta, atvirkščiai, kužda, kad koks nors proprezidentinis sąmokslas nepateisinamai skubotai aktyvuotų prezidentinę alternatyvą. Kadangi abu šie scenarijai vienas kitą paneigia, tai patvirtinamas mano spėjimas, kad mažiausiai trečdalis, o gal net pusė le-

gislatūros kadencijos bus arba parlamentinė, arba prezidentinė. Mat aš neįsivaizduoju, kaip nieko nedaranti vyriausybė galėtų gyvuoti ketverius metus, kai į duris beldžiasi ką nors daryti žadanti alternatyva. Kita vertus, parlamentai labai jau mielai užkrauna kam nors kitam ant sprando nepopuliarias priemones, kurių patys nenori imtis; o šiuo požiūriu tai, kad atsakomybė suverčiama tuoj tuoj vairą perimsiančiam prezidentui, yra (arba gali būti) didžiulis palengvėjimas. Kai dėl priešingos nuojautos, aš neįsivaizduoju jokio „prezidentinio sąmokslo", kuris atsirastų iš niekur, t.y. tokio, kuris sąmokslininkams nesiūlytų jokios naudos ar atlygio.

Kalbant apie antrąjį pakaitinio prezidentizmo bruožą, esminis klausimas yra štai koks: kiek „stiprus" turėtų būti prezidentinis tarpuvaldis? Atsakymo esmė: mes iš tikrųjų turime reikalą su *tarpuvaldžiu*. Prezidentinėse sistemose pamaininiai prezidentai neįsivaizduojami, todėl jos negali sau leisti (per daug nerizikuodamos) turėti pernelyg galingų prezidentų. Bet pamaininis prezidentas, kurio kadencija baigiasi sulig nustatyta kiekvienos legislatūros kadencija, kuris jokios legislatūros kadencijos pradžioje niekaip negali įsitvirtinti kaip prezidentinis prezidentas ir kurio realios valdžios ciklas trunka nuo dvejų iki daugių daugiausia trejų metų, rizikos veiksnį labai sumažina. Tad manoji formulė leidžia atsirasti stipriems prezidentams. Bet – kiek būtent stipriems?

Tipiškose prezidentinėse sistemose prezidentai paprastai esti stiprūs vykdomosios valdžios srityje – jie *iš tikrųjų* kontroliuoja savąją vyriausybę bei su tuo susijusią naudą *(spoils),* bet paprastai esti silpni įstatymų leidybos arenoje – darydami poveikį parlamentui. Taigi tai jau įstatymų leidybos valdžios problema (ji bus nagrinėjama kitame skyriuje). Tačiau pakaitinio prezidento vykdomoji valdžia nekelia jokių problemų; vadovaudamas jis arba ji veikia visai kaip tikras prezidentas. Kadangi vyriausybė nepriklauso nuo parlamento pritarimo, pasirenkant ir atleidžiant kabineto narius jo arba jos rankos yra laisvos. Tačiau atminkime, kad pakaitiniam prezidentui arba prezidentei gali kilti pagunda sparčiau ateiti į valdžią. Dėl to būtina neleisti prezidentui atsilyginti portfeliais tiems parlamento nariams, kurie „susimokė" jo arba jos labui. Tad pakaitinis prezidentizmas reikalauja, kad pareigos parlamente būtų griežtai nesuderinamos su ministro pareigomis[3]. Šitoks nesuderinamumas yra ne tik būtina atsargumo priemonė, bet ir, mano įsitikinimu, geras dalykas *per se,* kadangi pravartu kartkartėmis turėti autsaiderių vyriausybes (o dar geriau – specialistų vyriausybes *(governments of experts)*), besivaržančias su politikų vyriausybėmis.

Trečiasis pakaitinio prezidentizmo bruožas tas, kad prezidentas ir parlamentas turi būti išrenkami vienu metu ir kadencijas taip pat turi baigti kartu. Tai lemiama sąlyga, nes ji tvirtai nustato prezidento valdymo tarpsnius, pamaininio laikotarpio ribas. Kita vertus, lygiai taip pat svarbu neapriboti prezidento perrinkimo galimybės, nes gerai dirbančiam prezidentui turi būti atlyginama. O jo arba jos visiškos valdžios nutrūkstamasis pobūdis pašalina priežastį, kuri kitokiomis aplinkybėmis pateisina ribotą kadencijų skaičių. Galiausiai reikia, kad prezidentas būtų išrenkamas absoliučia balsų dauguma, – geidautina, kad būtų taikomas dvipakopio balsavimo metodas. Ir dar galvoju, jog visas šis mechanizmas veiktų sklandžiau, jeigu parlamento rinkimai taip pat būtų grindžiami dvipakopiu balsavimu. Šiuo būdu gautume rinkiminio elgesio „prezidentizavimą" *(„presidentialisation"),* palankų dvipoliam agregavimuisi *(bipolar aggregations),* kuris savo ruožtu padeda sistemos parlamentiniam veikimui. Nors pakaitinio prezidentizmo atveju prezidentinis laimikis neduoda tiek daug, kiek Prancūzijos Penktojoje Respublikoje, panašumai pakankamai aiškūs, kad kuo plačiausiu mastu pateisintų tokias pačias rinkimų schemas.

9.3. TAI, KAS GERIAUSIA ABIEJUOSE PASAULIUOSE?

Įvertinę visą schemą, išvystame dar ir kitus privalumus. Visų pirma, priėmus manąjį pasiūlymą, nėra reikalo rengti pirmalaikių rinkimų *(early elections)* arba griebtis parlamento paleidimo. Kad tai yra privalumas, manau dėl dviejų priežasčių: dėl to, kad dažni rinkimai politiką pernelyg įkaitina ir skatina nežabotą neatsakingą rinkiminę politiką *(irresponsible electoral politics);* taip pat dėl to, kad nėra jokių garantijų, jog nauji rinkimai leis rastis kitokiems parlamentams ir šitaip padės išspręsti problemas, paskatinusias jų išankstinį surengimą. Italijoje 1968—1987 m. įvyko net penkeri neeiliniai rinkimai, po kurių viskas liko kaip buvę. O Veimaro Respublikai žlugti padėjo padėtį tik dar labiau pabloginęs *Reichstago* paleidimas 1930—1933 m. keturiskart iš eilės. Taigi priešlaikiniai paleidimai dažnai yra nenaudingi arba net kontrproduktyvūs. Užtat sprendimas pakeisti – tam tikru legislatūros kadencijos momentu – variklį ir vairuotoją nieko nekainuoja ir, žinoma, yra geresnis dalykas (bent jau už aklavietę).

Lygiagretus pakaitinio prezidentizmo privalumas tas, kad jis sustabdo priešrinkiminiam laikotarpiui būdingą biudžetą žlugdantį išlaidavimo siautulį. Inkumbentai neišvengiamai stengiasi „nusipirkti" perrinkimą. Bet esant pakaitiniam prezidentizmui parlamentas atėjus rin-

kimams veikiausiai jau yra prispaustas, todėl negali nei reikalauti kokių nors biudžeto išlaidų, nei jas tvirtinti. Kai dėl prezidento, manau, kad jam arba jai daugiausia žadanti rinkiminė taktika būtų dalyvauti kaip atsvarą užtikrinančiam žaidėjui – tokiam, kuris „taiso" parlamento silpnybes ir išlaidumą.

Tačiau kodėl gi mūsų pamaininis prezidentas turėtų elgtis taip, kaip čia dėstydamas prognozuoju? Na, todėl, kad būtent šitokie vaidmens lūkesčiai *(role expectation)* yra užprogramuoti pačioje sistemoje, taip pat todėl, kad jo arba jos apdovanojimas bei atlygis proporcingas veiklos efektyvumui. Aišku, ir šįkart esama pavojaus, kad struktūros neatstos asmenų. Netikęs asmuo pridarys bėdos, net kai struktūra yra gera. Bet blogos struktūros *tikrai* pavers niekais tai, ką darys tinkamas asmuo. Tarkime, kad mūsų prezidentas buvo pasirinktas nevykusiai; vis tiek galime guostis, kad ne visą kadenciją valdantis prezidentas *(part-time president)* pridarys mažiau žalos ar pavers niekais mažiau dalykų už visą kadenciją valdantį prezidentą *(full-time president)*. Ir atvirkščiai, sakykime, kad tinkamas asmuo yra tinkamoje vietoje. Tokiu atveju turėsime tai, kas yra geriausia abiejuose pasauliuose, o būtent – visu pajėgumu dirbančią parlamentinę sistemą (nes jai rūpi išvengti bausmės) bei arba parlamento darbą skatinančią, arba jį pavaduojančią prezidentinę alternatyvą. Leiskite tai apibūdinti šitaip: prezidentinė fazė ištaiso parlamentinio valdymo „minusus", tuo tarpu parlamentinė fazė eliminuoja nepageidautiną prezidentizmo pašalinį poveikį. Dauguma politikos analitikų gieda ditirambus vyriausybių kaitai, viena kitą keičiančioms vyriausybėms. Pakeitus tai, ką reikia pakeisti, dėl panašių priežasčių tokių pačių pagyrų nusipelno ir pakaitinis prezidentizmas.

Ar visa tai, kas išdėstyta, yra sunku suprasti, taip pat sunku įgyvendinti? Ne, visiškai ne. Pamatinė mintis yra ta, kad gerai veikiančios parlamentinės sistemos atlygis – jos tęstinumas, tuo tarpu bausmė neveikiančiai parlamentinei sistemai yra jos veiklos nutraukimas. O tai tikrai lengvai suprantama idėja. Kai dėl įgyvendinimo, tai tiems, kas priims šią idėją, beliks įveikti tik pusę kelio, nes pamaininis prezidentizmas suderina (pakaitomis) parlamentinę ir prezidentinę sistemas. Kad parlamentinė konstitucija būtų transformuota į pakaitinio prezidentizmo sistemą, jai tereikia papildomo prezidentinio komponento. Ir atvirkščiai, prezidentinei konstitucijai reikia ne ką daugiau nei parlamentinio pradmens. Žinoma, ir vienu, ir kitu atveju abidvi naujosios konstitucijos dalis reikės kažkaip suderinti, tačiau naujosios sistemos dvilypė prigimtis leidžia tobulinti kiekvieną sudedamąją dalį. Ir vis dėlto mes iš tikrųjų deriname dalis, priklausančias mechanizmams, kurie visi šiuo

metu jau yra gerai žinomi ir daugybę kartų išbandyti. Drįstu tvirtinti, kad sunkumai, su kuriais susiduria pakaitinis prezidentizmas, – tai tie patys sunkumai, su kuriais susiduria bet kokia naujovė. Jei įveiksime naujovės sukeltą šoką, visa kita bus lengva.

PASTABOS

1. Tolesnis dėstymas imamas iš: Sartori, 1992, kur „pakaitinis prezidentizmas" aptariamas išsamiau ir nuodugniau. Ankstesniųjų manojo pasiūlymo metmenų aptarimas yra: G. Amato, A. Barbera, L. Elia, S. Galeotti, A. Manzella, G. Miglio and G. Sartori, Parlamentarismo e Presidenzialismo: Dibattito sulla Proposta di Giovanni Sartori // *Il Politico* (LVI), 2, 1991, p. 201—255.
2. Šiandien Meksika aiškiai išgyvena hegemoninės partinės sistemos *(hegemonic party arrangement)* palaikomo autoritarinio prezidentizmo (Sartori, 1976, p. 232—235) transformaciją į unikalų prezidentinės demokratijos eksperimentą, kurio formulė yra priešinga amerikietiškajai, t.y. grindžiama nepadalytąja valdžia *(undivided power)*. Kol kas šis perėjimas įvyko tik rinkimų srityje, 1989 m. ir 1993 m. įvykdžius rinkimų reformas. Manasis pasiūlymas šiame tekste yra susijęs su stadija, kuomet Meksika susidurs su parlamento sustiprėjimu *(reinforcement of parliament)* bei su vykdomosios valdžios lygmens transformacijomis. Taip pat žr. *infra* 11 sk.
3. Griežtas nesuderinamumas reiškia, kad parlamento narys negali būti paskirtas į prezidento kabinetą net tada, kai jis arba ji atsistatydina. Kadangi prezidentinė fazė būtų kiekvienos legislatūros kadencijos baigiamoji fazė, išeiti iš parlamento reikštų nieko neprarasti, todėl (aptariamojoje hipotezėje) tai nebūtų atgrasymo priemonė.

10. Legislatyvinio valdymo paradoksas

10.1. INICIATYVA IR VETO

Jau minėjau, kad prezidentizmo problemos glūdi ne vykdomosios valdžios srityje, bet įstatymų leidybos srityje. Todėl kol kas atsakiau tik į lengvąją klausimo dalį: kiek stipriam turėtų būti leidžiama būti pamaininiam prezidentui? Sunkioji dalis prasideda, kai klausiama: kaip jo arba jos valdymas išvengia parlamentinio obstrukcionizmo? Tiksliau: kiek legislatyvinių galių reikia prezidentams, kad jie pasiektų, jog parlamentas priimtų jų įstatymus?

Pradėti reikia nuo legislatyvinio valdymo sąvokos[1]. Šiuo posakiu išryškinama, kad mūsų dienų demokratijoms būdinga, jog valdymas yra įgavęs įstatymo formą, kitaip tariant, jog politinius sprendimus *(policy decisions)* jos paverčia įstatymo tipo komandomis *(law-like commands)*. Tai reiškia, kad valdyti neleidžiant įstatymų yra neįmanoma, vadinasi, valdymas negali apsieiti be parlamento paramos. Tad klausimas dabar jau štai koks: kaip galima sujungti valdymą ir įstatymų leidybą, kad suvedus balansą nei vykdomosios valdžios, nei parlamentinė pusė nepatirtų pernelyg didelių nuostolių?

Įveikti parlamentą, t.y. parlamente prastumti įstatymą – tai, žinoma, problemiška ir parlamentinėms vyriausybėms, tačiau prezidentinei vyriausybei tai *visų didžiausia* problema[2]. O kadangi „įveikimo sunkumai“ iškyla bet kokios rūšies prezidentizmui (įskaitant ir pusiau prezidentizmą), šį klausimą iš pat pradžių geriausia apibūdinti bendrais bruožais. Taigi apskritai prezidentų legislatyvinės-valdymo *(legislative-governing powers)* galios apima kuo plačiausią spektrą priemonių, kurios labai skiriasi įvairiose sistemose. Suskirstykime kaip žemiau pateikiamoje schemoje šį arsenalą į tris svarbiausias kategorijas.

	Kišeninis veto *(pocket veto)*
1. Veto galios *(veto powers)*:	Dalinis veto *(partial veto)*
	Bendrasis veto *(package veto)*

2. Iniciatyvos galios *(initiative powers)*:
   - Paprastoji įstatymų leidyba *(ordinary legislation)*
   - Dekretinės galios *(decree powers)*
   - Ypatingosios galios *(emergency powers)*

3. Referendumo ir paleidimo galios *(referendum and dissolution powers)*

Veto galios reiškia, kad parlamentas gali inicijuoti įstatymus ir/arba daryti pataisas vykdomosios valdžios legislatyviniuose siūlymuose *(legislative proposals)*. Jeigu parlamentas gali tik prieštarauti arba atmesti vykdomosios valdžios inicijuotus įstatymų projektus *(bills)*, jokios veto teisės prezidentui nereikia. Tačiau net prezidentinėse sistemose dauguma parlamentų išlaiko tam tikrą įstatymų leidybos iniciatyvą *(legislative initiative)*, be to, man neteko girdėti, kad kuris nors parlamentas visiškai neturėtų pataisų darymo teisės *(modification powers)*. Vadinasi, veto teisė – tai priemonė, kuria prezidentas ginasi nuo parlamento piktnaudžiavimo, ir tai yra būdingas prezidentinių sistemų bruožas. Tačiau veto nelygu veto.

Kišeninis veto leidžia prezidentui paprasčiausiai atsisakyti pasirašyti įstatymą. Tai galutinis veto, nes jo negalima įveikti *(override)*. Jeigu prezidentas nusprendžia neveikti, t.y. nepasirašyti įstatymo, su šiuo įstatymu baigta, ir niekas čia nieko nebegali padaryti. Kita vertus, kišeninis veto – tai absoliuti negatyvioji teisė. Užtat *dalinis veto*, Jungtinėse Valstijose dar vadinamas atskirų straipsnių veto, yra, be abejo, aktyvioji teisė. Dalinis veto leidžia prezidentui įstatymą narstyti po kaulelį ir daryti jame dalinius išbraukymus, atmesti atskiras nuostatas, – o tai gali prilygti aktyviam šio įstatymo perdarymui. Nors dalinį veto galima įveikti, vis dėlto būtent šio veto prezidentams labiausiai reikia ir jo jie labiausiai trokšta. Atskirų straipsnių veto įgalina juos apriboti „legislatyvines abipuses paslaugas“ *(„legislative logroll“)*, t.y. tokią praktiką, kai į įstatymo projektą, kol jis keliauja iš rūmų į rūmus, įspraudžiamas pluoštas protekcionistinių priedėlių *(patronage riders)*, valstybės lėšų eikvojimo (išlaidų) punktų *(pork-barrel (spending) items)*, paprasčiausiai turinčių tenkinti vietos apygardų interesus. Amerikoje legislatyvinės abipusės paslaugos – tai papročiuose įsišaknijęs skandalingas piktnaudžiavimas; o ta aplinkybė, kad Amerikos prezidentai ilgą laiką (iki 1995 m.) neturėjo dalinio veto teisės, gerokai apkarpė jų įstatymų leidybos iniciatyvą. Vietoj to Amerikos prezidentams buvo suteikta *bendrojo veto* teisė – teisė atmesti visą bilį. Bet bendrasis veto – tai ma-

žiausiai veiksminga veto teisė. Jį galima įveikti, tad prezidentai yra įspraudžiami į kampą ir turi arba atmesti visą paketą, arba praryti visą įstatymą su visomis jo abipusėmis paslaugomis.

Žinoma, veto teisė yra funkcija, priklausanti nuo to, ar parlamentas savuoju priešveiksmiu gali jį įveikti lengvai ar sunkiai. Dauguma prezidentinių sistemų seka amerikietiškuoju reikalavimu: įveikimui reikia dviejų trečdalių daugumos. Bet galimos ir kitokios kvalifikuotos daugumos, o žemesni atšaukimo lygmenys yra gana įprasti[3]. Aišku, optimalaus įveikimo lygmens nėra. Aiškios mažumos prezidentų *(strongly minoritarian presidents)* gali neapsaugoti net dviejų trečdalių reikalavimas, tuo tarpu daugumos prezidentai *(majoritarian presidents)* gali beveik nesibaiminti ir labai nedidelės daugumos įveikimo.

10.2. DEKRETINĖS GALIOS

Kol kas matėme, kam prezidentai gali kliudyti, o ne ką jie gali padaryti. Pereikime prie jų iniciatyvos galių. Paprastosios iniciatyvos galios *(ordinary initiative powers)* yra daugmaž tokios pačios visose demokratijose – ir prezidentinėse, ir parlamentinėse, ir esančiose tarp šiųdviejų, nes jos apima įprastinius legislatyvinio valdymo būdus: prezidentas arba vyriausybė rengia ir pateikia įstatymų projektus įstatymų leidybos institucijoms, kur jie yra arba patvirtinami, arba atmetami, arba pataisomi, laikantis įprastinės procedūros. Šiuo požiūriu didžiausias skirtumas tarp prezidentinių ir neprezidentinių sistemų tas, kad pirmosiose įstatymų inicijavimo įgaliojimai paprastai yra platesni negu pastarosiose, išskyrus biudžeto procesą *(budgetary process)*, kuris bet kurioje sistemoje priskiriamas vykdomosios valdžios iniciatyvai.

Tačiau reikšmingiausias skirtumas – valdžių padalijimu grindžiamos prezidentinės sistemos legislatyvinio valdymo srityje susiduria su problema, kuri neiškyla valdžios bendrumu grindžiamoms parlamentinėms sistemoms. Bendroji valdžia „sklandi", padalytoji valdžia „konfliktiška" – ar bent taip atrodo. Parlamento sudaryta vyriausybė yra – bent jau pagal sumanymą ir kilmę – parlamento dalis, tuo tarpu prezidento suformuota vyriausybė yra jo papildinys. Žinoma, jeigu prezidentas yra užsitikrinęs nepadalytąsias daugumas bei drausmingos parlamentinės partijos paramą, legislatyvinis valdymas jam nekelia problemų. Bet mes žinome, kad tokie atvejai – didelė retenybė. Ir tai paaiškina, kodėl tokią didelę reikšmę daugumoje neparlamentinių sistemų įgauna *dekretinės galios*.

Parlamentinės vyriausybės taip pat turi teisę išeities ieškoti dekretuose; tačiau reikalaujama, kad jų „dekretinis valdymas" būtų išimtinis, pateisinamas būtinumu, suvaržytas griežtų sąlygų. Užtat *decretismo* – dekretinis valdymas apeinant parlamentą – didžiumoje Lotynų Amerikos yra endemija, o dažnai – net epidemija[4]. Kraštutinis *decretismo* atvejis – Brazilija. Per savo kadenciją, galiojant 1988 m. konstitucijai, prezidentas Sarney'us išleido 142 ypatinguosius dekretus, o tai reiškia – po vieną per keturias dienas; o Colloro vyriausybė 1990 m. išleido 150 dekretų, o tai reiškia – beveik po dekretą kas antrą darbo dieną[5]. Tad Brazilijos atveju (*supra* 5.4) *decretismo* norom nenorom tapo įprastiniu valdymo įrankiu. Nesenos permainos Peru taip pat susijusios su *decretismo*. 1990 m. išrinktas prezidentu Fujimori's paveldėjo kraštą, nuvargintą narkotikų prekybos, sugriautą dešimtmečių pilietinio karo, karinio ir demagogiško blogo valdymo bei apimtą gilios ekonominės krizės. Įsitikinęs, kad iš jo konstitucijos nėra jokios naudos, radikalias reformas Fujimori's darė savo dekretais; o kai atėjo metas įveikti jo įsakus (taip ir būtų atsitikę), jis neteisėtai paleido parlamentą. Tad šiais kaip ir kitais atvejais dekretinis valdymas yra disfunkcinis sistemų nefunkcionavimo padarinys arba atsakas į jį[6].

Prezidentams paprastai suteikiamos ir platesnės nei jų parlamentiniam partneriui ypatingosios galios[7]. Tačiau kadangi ypatingosios galios yra numatytos visose konstitucijose (ypatingų situacijų iš tikrųjų pasitaiko), aš šio dalyko per daug nepabrėšiu. Taip pat siūlyčiau negaišti su paleidimo teise bei tokia priemone kaip referendumas.

Iš principo valdžių padalijimu grindžiama prezidentinė sistema neturėtų suteikti prezidentui teisės paleisti parlamentą; tačiau pastangos sustiprinti prezidentinius režimus gali šį papildomą svertą prezidentui duoti. Aš jau minėjau, kad šis valdžių padalijimo principo pažeidimas prezidentinę sistemą mažai tepakeičia; taip pat nenoriu pernelyg sureikšminti paleidimo teisės, nes jos efektyvumas slypi veikiau grasinime, o ne jo įvykdyme. Parlamentas nemėgsta būti paleidžiamas, nes jo narius ne itin džiugina tai, kad jiems tenka kovoti dėl perrinkimo dažniau nei būtina. Todėl paleidimas – gera atgrasymo priemonė. Bet kai parlamentas iš tikrųjų paleidžiamas, gali paaiškėti, kad tai nedavė jokios naudos arba net pridarė žalos. Tikrai garantuotas dalykas yra tas, kad valstybė, kurioje dažnai griebiamasi priešlaikinių rinkimų, – tai į bėdą patekusi valstybė, kurios nelaimių nepašalina čia atsirandantys, čia vėl išnykstantys „momentiniai parlamentai"[8]. Ir paskutinis dalykas: nors prezidentinėse sistemose paleidimo teisė yra anomalija, pusiau pre-

zidentinėse – tai „normali" teisė. Kita vertus, kaip jau esu pažymėjęs, pakaitinis prezidentizmas nenumato ir neturi numatyti paleidimo teisės.

Galiausiai referendumai. Amerikos prezidentinė sistema nepripažįsta referendumų, bet Lotynų Amerikos prezidentai referendumo griebiasi kaip parlamento obstrukcijos apėjimo priemonės – arba teisėtai (konstitucija suteikia jiems teisę rengti referendumus), arba *de facto*. O iš principo – nėra jokios priežasties, dėl kurios kokia nors netiesioginė, atstovaujamoji demokratija neturėtų turėti dar ir tiesioginio įgyvendinimo mechanizmo, ko nors panašaus į referendumą[9]. Bet labai sunku nustatyti, kur (referendumų atveju) yra riba, skirianti teisėtą veiklą nuo piktnaudžiavimo. Prancūzijos Penktoji Respublika referendumus rengia apgalvotai (ir taupiai), užtat Šri Lanka yra pateikusi ligi šiol patį ryškiausią pavyzdį, kokiu mastu įmanoma šiuo mechanizmu piktnaudžiauti, – nes Šri Lankos prezidentas turi teisę teikti referendumui bet kurį parlamento atmestą įstatymą. Referendumai – tai dviašmenis kalavijas, su kuriuo konstitucijų rengėjams derėtų elgtis atsargiai.

10.3. EFEKTYVUS PARLAMENTO ĮVEIKIMAS

Dabar pereinu prie įprastinio legislatyvinio valdymo proceso. Klausimas yra toks: ar galime taip sukurti vykdomosios valdžios ir įstatymų leidybos valdžios santykius, kad nebūtų patenkama į aklavietę? Šis klausimas labai rūpėjo Prancūzijos Penktosios Respublikos konstitucijos kūrėjams. Jie nusprendė drastiškai apriboti Nacionalinio Susirinkimo legislatyvinį vaidmenį ir sustiprinti vykdomosios valdžios galias, panaudodami du mechanizmus – „balsavimą už paketą" *(„package vote")* (44.3 straipsnis) ir *guillotine* (49.3 straipsnis).

Balsavimas už paketą leidžia vyriausybei pasirinktinai grupuoti straipsnius bei pataisas (šitaip pašalinant nepageidautinas) bei reikalauti, kad parlamentas visą paketą priimtų arba atmestų *par un seul vote*. Dauguma stebėtojų – aš irgi – balsavimui už paketą pritaria. Išties, jeigu Amerikos prezidentai būtų turėję (praeityje) atskirų straipsnių veto teisę, šiuo požiūriu jie būtų veikę taip kaip Prancūzijos vykdomoji valdžia.

Užtat giljotina – labai kritikuotinas mechanizmas. Pasitelkusi giljotiną (prancūziškąją atmainą), vyriausybė „imasi atsakomybės" už *projet de loi* (įstatymo projektą), o tai yra tarsi klausimo pateikimas pasitikėjimo votumui. Bet kai griebiamasi giljotinos, baigiasi visi iki tol vykę debatai ir, jeigu parlamentas per 24 valandas nepasiūlo ir nebalsuoja (reikalaujama absoliučios narių daugumos) dėl pasmerkimo pareiški-

mo, įstatymas laikomas priimtu. Man tai kvepia pernelyg dideliu spaudimu[10]. Nieko negalima prikišti angliškajai giljotinos atmainai – debatų nutraukimui, nes vyriausybės turi turėti būdą užčiaupti flibustjerus *(filibustering)* bei pažaboti patį obstrukcionizmą. Bet prancūziškoji giljotina pernelyg plačiai atveria duris piktnaudžiavimui.

Nors Prancūzijos 1958 m. konstitucija iš tikrųjų sprendžia problemą, kaip nepakliūti į aklavietę, nors iš Penktosios Respublikos patirties galima daug ko pasimokyti, vis dėlto man nepatinka procedūros, pagal kurias iš parlamento įsakmiai reikalaujama „visko arba nieko" ir paliekama mažai (jeigu apskritai paliekama) galimybių grįžtamajam ryšiui bei tarpusavio sąveikai. Todėl norėčiau panagrinėti *iter legis* procedūras, pagal kurias paskutinis žodis priklauso vykdomajai valdžiai, bet įstatymų leidybos institucija taip pat gali tarti pakankamai svarų „žodį". Tačiau šį nagrinėjimą geriausia apriboti pakaitinio prezidentizmo sfera, nes, esu įsitikinęs, būtent šis kontekstas leidžia optimaliai sutvarkyti legislatyvinį valdymą. Tai, žinoma, nereiškia, kad pasiūlymas, kurį netrukus pateiksiu, tinka *tik* pakaitiniam prezidentizmui. Akivaizdu, kad jeigu pasiūlymas yra vertingas, jį galima svarstyti ir prezidentinių bei pusiau prezidentinių sistemų kontekste.

Tad kaip galima nesusilpninant parlamentinės *kontrolės* išlaisvinti prezidento *valdymą (presidential governing)?* Pamaininio prezidentizmo atveju klausimas štai koks: kaip atsverti parlamentinės fazės blogybes? O pati pirmoji atsvara – įstatymų leidybos iniciatyva turi tapti vykdomosios valdžios išimtine prerogatyva *(exclusive prorogative)* prezidentinėje fazėje. Bet visi žinome, kad tai *per se* yra atšipęs kalavijas, kuris prašyte prašosi išgalandamas.

Įsivaizduokime dvejų rūmų parlamentą. Tokiu atveju prezidentiniam prezidentui siūlau pirmiausia pasirūpinti, jog jo arba jos įstatymų projektams nereikėtų dvigubo pritarimo *(double approval)* ir kad jis arba ji turėtų teisę spręsti, kur (į kuriuos rūmus) pateks tas ar kitas įstatymo projektas. Tam yra dvi priežastys. Viena – tai leidžia prezidentui apeiti abiejuose parlamento rūmuose galinčias susidaryti skirtingas daugumas. Antroji priežastis – ta, kad šitaip mažų mažiausiai padvigubinamas parlamento pralaidumas *(processing capacity of a parliament)* ir dėl to išlaisvinamas įstatymų leidybos procesas.

O dabar tarkime, kad prezidento įstatymo projektas patenka į pasirinktą bei tinkamą parlamento komitetą. Kokios to komiteto teisės? Jis, žinia, gali pritarti įstatymo projektui. Tačiau negali nei imti ir atmesti įstatymo projekto, nei pritarti jo modifikuotam variantui. Komitetas, kurio pateiktasis įstatymo projektas netenkina, grąžins jį prezi-

dentui drauge su siūlomomis pataisomis, kurios turi būti paaiškintos aiškinamajame rašte *(accompanying document)*. Tuo remdamasis prezidentas gali daryti viena iš trijų: gali derėtis su komitetu dėl viso įstatymo projekto ir šitaip užsitikrinti komiteto pritarimą; arba gali komiteto pataisas priimti iš dalies; arba gali būti linkęs laikytis pirminio teksto. Dviem pastaraisiais atvejais įstatymo projektas pateikiamas parlamento posėdžiui, kuris turi vienintelį pasirinkimą – pritarti arba atmesti. Tačiau ir vėl atmetimą būtina paaiškinti bei pagrįsti aiškinamajame rašte. Ir tik tada, jeigu projektas atmetamas šioje proceso stadijoje, prezidentas gali imtis dekretinės įstatymų leidybos *(decree legislation)*. Bet šitokiu atveju jau iš prezidento reikalaujama prie dekreto pridėti aiškinamąjį raštą, paaiškinantį, kodėl jis nepriima parlamento komiteto reikalaujamų pataisų.

Akivaizdu, kad teikiu daug svarbos „paaiškinimų reikalavimui"; ir nesunku suprasti, kad tokių paaiškinimų paskirtis – pasipriešinti valstybės lėšų eikvojimo politikai. Įstatymų leidybos procesas – tai visiškai nepermatomas procesas, ir taip yra visose demokratijose. Nepaisant visų šnekų apie skaidrumą *(transparency)*, įvairūs įstatymų leidybos proceso išeigą *(legislative outputs)* sąlygojantys gudravimai ir sandėriai visada apgaubti tirštos miglos skraiste. Atskiri asmenys juos, žinoma, savo kalbose gali pasmerkti. Tačiau atskirų asmenų balsus lengvai paskandina ir nustelbia visuotinis parlamento debatų choras. Tad bendras sumanymas – atskleisti ir išvilkti į dienos šviesą manevrus, slypinčius tarp įstatymo teksto eilučių. Valstybės lėšų eikvojimas, tampymas už virvelių, paslėpti interesai – visa tai turi išplaukti į paviršių ir būti atskleista formalizuotomis priešpriešinėmis procedūromis.

Šioje schemoje vis dar yra spraga, kurią dabar privalau užpildyti. Parlamentas, norintis, kad prezidentinis prezidentas pralaimėtų, turi dar vieną ginklą: jis gali gaišinti laiką griebdamasis flibustjerinės ar kitokios vilkinimo taktikos. Tad kai įstatymo projektai pateikiami parlamento posėdžiui, prezidentas turi turėti teisę giljotinuoti debatus (angliškuoju būdu) ir pareikalauti, kad būtų nedelsiant balsuojama. Komitetai taip pat turi laikytis griežtų laiko apribojimų. Pvz., bet kuris įstatymo projektas, kuriam per mėnesį nei buvo pritarta, nei jis grąžintas prezidentui su siūlomomis pataisomis, turi būti laikomas priimtu omisijos *(omission)* būdu. Tačiau reikia apsaugoti ir komitetus, kadangi prezidentas gali bandyti palengvinti įstatymų priėmimą, užtvindydamas komitetą nepakeliama legislatyvinių pasiūlymų gausybe. Tad visuomet, kai parlamento komitetai gali pagrįstai įrodyti (kokiai nors ape-

liacinei institucijai), jog jie neleistinai perkraunami, turi būti suteikiamas papildomas laikas.

Kalbant apie dekretinę įstatymų leidybą *(legislation by decree)*, aišku, kad šioje žaidimo stadijoje prezidento galios turi būti sustiprintos – juk vargu ar dekretus, kurie buvo išleisti faktiškai „prieš“ parlamento valią, tas pats parlamentas vėliau pavers įstatymais. Bet kodėl jis turėtų tai daryti? Visų pirma manajame mechanizme dekretinė įstatymų leidyba – tai kraštutinė priemonė, nes iš pat pradžių prezidentas privalo išnaudoti visas bendrąsias procedūras ir joms paklusti. Be to, atminkime, kad pamaininio prezidentizmo atveju prezidentinio prezidento įgaliojimų laikas yra ypač trumpas, o tai reiškia, kad maždaug po poros metų kitas parlamentas galės dekretus panaikinti. Tačiau tvirtinti, kad įstatymo galią turintys dekretai *(legislative decrees)* neturėtų vėliau gauti parlamento pritarimo, nereiškia tvirtinti, kad jų negalima panaikinti. Dekretinis valdymas negali išvirsti į važinėjimąsi už dyką net ir pamaininio prezidentizmo sąlygomis.

Tad dabar jau problema – įveikimo slenksčių *(override thresholds)* nustatymas,– o daugiskaitą vartoju dėl to, kad iš tikrųjų mums reikia *kintamųjų* slenksčių. Juk visuotinai išrinkti prezidentai gali būti autsaideriai arba palaikomi tik santykiškai mažų partijų, tad iš anksto nustatyti fiksuotą daugumos lygmenį beprasmiška. Tarkime, kad prezidento partija parlamente yra gavusi tik 10 procentų vietų. Tokiu atveju, net jeigu įveikimo reikalavimas yra labai aukštas (pvz., net 75 procentų daugumos), jo įstatymo galią turintiems dekretams nuolat grės įveikimas. O dabar įsivaizduokime, kad parlamente prezidentas yra užsitikrinęs saugią daugumą. Tokiu atveju 51 procento įveikimo dauguma pasirodo besanti per lengva kliūtis, sakykime, 60 procentų parlamento paramą galinčiam sutelkti prezidentui. Dėl to manau, kad mums reikia ne fiksuoto įveikimo lygmens, bet įveikimo *kriterijaus*, pvz., tokio kaip šis: kiekvienoje legislatūroje įveikimo lygmuo yra gaunamas iš viso parlamento narių skaičiaus atėmus priklausančius prezidento partijai. Taigi prezidentą, kurio partija gauna 10 procentų vietų parlamente, įveikti gali tik 90 procentų dauguma. Ir atvirkščiai, prezidentą, kurio partija kontroliuoja 60 procentų vietų, galima įveikti 40 procentų balsų[11]. Bendra mintis čia yra sulyginti visų pamaininių prezidentų galią įstatymų leidyboje nepriklausomai nuo parlamentinės paramos. O pamatinė idėja – prezidento partiją padaryti „atsakinga“ už jo veiklą. Čia remiamasi prielaida, kad jei prezidentas dirba gerai, jo partijai verta būti drausminga ir jį remti.

10.4. VYKDOMOSIOS IR ĮSTATYMŲ LEIDYBOS VALDŽIŲ SANTYKIO SPRENDIMO LINK

Būtina suvokti, kad tai, kas išdėstyta, yra tik pirmasis žingsnis – ir tik bandomasis. Išties įmanoma įsivaizduoti kitokius vykdomosios ir įstatymų leidybos valdžių santykio *(executive—legislative nexus)* sutvarkymo būdus. Svarbu turėti galvoje, kad ši problema iškyla tik esant mažumų prezidentams ir padalytosioms daugumoms. Kol prezidentas (pamaininis arba ne) turi parlamento daugumos paramą ir kol jo arba jos dauguma yra reali (t.y. pakankamai drausminga), tuomet jo arba jos sėkmingai veiklai tereikia dviejų dalykų: prancūziškojo balsavimo už paketą ir angliškosios giljotinos. Bet kas, jeigu prezidento neremia parlamento dauguma? Štai kur šuo pakastas. Ir kaip tik čia mums, šiaip ar taip, tenka susitaikyti su dekretinės įstatymų leidybos problema.

Stabtelėkime ir pamąstykime: legislatyvinis valdymas yra labai keblus reikalas, nes dėl jo atsiranda „dvi vyriausybės", dvi valdančiosios jėgos, – juk legislatyvinis valdymas iš tikrųjų reiškia, kad yra *įstatymų leidėjai, kurie valdo.* Iš pažiūros tai nekelia rūpesčio; vis dėlto dvi valdančiosios jėgos – tai garantuotas blogo valdymo receptas. Tad mintis štai kokia: iš pat pradžių sudarykime tokias sąlygas, kad parlamentas nepradėtų valdyti blogai, o jei nepavyks, leiskime prezidentui valdyti prieš parlamento valią. Ar šitaip gausime pavojingai stiprų prezidentą? Jau sakiau, kad ne, nes ne visą laiką valdančiam prezidentui galima suteikti (vaizdžiai tariant) dvigubas galias *(double powers),* jeigu tik užtikrinta, kad jo ar jos galios bus nutrūkstamojo pobūdžio. Bet kokiu atveju tikiuosi, kad parlamentas, žinantis, jog nusprendęs kovoti su pakaitiniu prezidentu, negali laimėti, pasirinks ne kovą, o derybas. O tada kraštutinė priemonė – dekretinė įstatymų leidyba – pasidarys nereikalinga ir liks šiaip jau tik potencialia atgrasymo priemone.

Leiskite prieš baigiant grįžti atgal ir suskaičiuoti taškus. Glaustai teigiau, kad pakaitinis prezidentizmas yra pranašesnis už pusiau prezidentizmą ir (dar daugiau) kad toks sprendimas optimalus bet kokioje nerezultatyvioje politinėje bendruomenėje *(non-performing polity).* Jeigu esama būdo apskaičiuoti apskritimo kvadratūrą, kaip tik tai labiausiai primena pakaitinis prezidentizmas. Kadangi du jo varikliai keičia vienas kitą, jie negali veikti vienas prieš kitą. O kadangi turi du variklius, vargu ar gali veikti prasčiau už vieno variklio sistemas. O manojo atvejo esmė ta, kad sendami ir prezidentizmas, ir parlamentarizmas subrandina savųjų privalumų ydas. Tačiau jeigu abi formulės verčiamos tarp savęs varžytis kaitos mechanizme, esama ir akstinų privalumams didinti bei trūkumams mažinti.

PASTABOS

1. Čia aš legislatyvinį valdymą laikau savaime suprantamu. Tačiau kituose veikaluose tokią praktiką apibūdinu kaip ydingą ir siūlau ją „delegifikuoti" *(„delegification")* (žr.: Sartori, 1987, p. 321—328, o ypač: Sartori, 1990, p. 182—191), kalbėdamas ir apie jau išleistus įstatymus, ir apie politikos formulavimą *(policy formulation).*
2. Imkime, pvz., Čilę ir Urugvajų, dvi Lotynų Amerikos valstybes, kuriose (apskritai ir nepaisant nieko) demokratinio gyvenimo trukmė (tame regione) yra ilgiausia. Abi patyrė, kad vykdomoji valdžia be paliovos bando apeiti kongresą ir/arba padidinti prezidento galias. Čilėje tokie bandymai siekia dar prezidento Arturo Alessandri'o (1932—1936) valdymo laikotarpį ir nuvedė į Allende'ės sprogimą 1973 m. O Urugvajuje vykdomosios valdžios pobūdis buvo visų penkių konstitucijos keitimų 1918—1967 m. centrinis klausimas.
3. Kraštutinis pavyzdys – Venesuela, kur, įveikdama prezidento veto, įstatymą promulguoti gali net paprastoji dauguma (Konstitucijos 173 straipsnis).
4. Formaliai *decretismo* apima įstatymo formos neturinčius vykdomosios valdžios aktus ir jais apsiriboja. Bet mūsų vartojama neformaliąja prasme *decretismo* rodo esant pernelyg dažną naudojimąsi, o iš tikrųjų piktnaudžiavimą legislatyviniu valdymu.
5. Pagal Brazilijos 1988 m. konstitucijos raidę įstatymo galią turintiems dekretams, kurių įvairovė išties ypatinga, nustatyti griežti apribojimai. Prezidentas turi teisę skelbti *medidas provisorias* – laikinąsias nuostatas, turinčias įstatymo galią, – tik esant išimtiniam, „neatidėliotinam" reikalui; tokias nuostatas per 30 dienų turi patvirtinti kongresas. Bet čia yra spraga: prezidento dekretu išleistos neatidėliotinos *medidas* gali būti kas mėnesį dekretu nustatytos iš naujo, o aplinkybių „neatidėliotinumas" reiškia, kad taip pasakė prezidentas.
6. Be to, Argentinos atvejis rodo, kad dažnai griebiamasi leisti dekretus, kuriems nėra nei tikro, nei neatidėliotino reikalo ir kurių konstitucinis legitimumas labai abejotinas. Ir vis dėlto paprastai šitokiai praktikai neprieštaraujama.
7. Iš tikrųjų ypatingosios galios kai kada būna kraštutinės ir/arba jomis piktnaudžiaujama. Pvz., Kolumbijos konstitucija (iki pat 1991 m.) suteikė prezidentams teisę įvesti dalyje valstybės arba net visoje valstybėje apsiausties padėtį (121 straipsnis); nuo 1968 m. iki 1989 m. Kolumbijoje 75 procentus laiko iš tikrųjų galiojo apsiausties padėtis.
8. Žinoma, manasis teiginys netaikytinas Anglijos praktikai rinkimų „laiką parinkti" *(„timing")* tokį, kuris yra pats palankiausias valdančiai vyriausybei.

9. Tai nereiškia, kad palaikau „referendumų demokratiją" kaip atstovaujamosios demokratijos pakaitalą. Tam griežtai prieštarauju: Sartori, 1987, p. 111—120 (5 skyrius, 7—8 skirsniai). Taip pat (apie sprendimų priėmimo technologiją apskritai) žr.: Sartori, 1987, 8 skyrių.
10. Reikia sąžiningai pabrėžti, kad Prancūzijos vyriausybės giljotiną naudodavo tik nenoriai, jeigu spręsime iš to, kad nuo 1959 m. iki 1990 m. balsavimas už paketą buvo pasitelktas 236 kartus, tuo tarpu giljotinos griebtasi tik 64 kartus.
11. Galbūt iš pažiūros tai keista; bet vis dėlto man regis, kad tai yra netgi labai prasminga, kadangi 60 procentų daugumą turinčiam prezidentui nereikia griebtis dekretinės įstatymų leidybos; bet to, jį reikėtų skatinti vengti naudotis šiuo trumpesniuoju keliu.

11. Prezidentinių sistemų problemos

11.1. PREZIDENTŲ PERRINKIMAS

Daugumoje prezidentinių sistemų karščiausi ginčai šiuo metu kyla dėl prezidentų kadencijų trukmės bei dėl jų perrenkamumo *(re-electability).* Tad pradėsiu nuo šių dviejų klausimų. Tačiau pamatinis klausimas ir čia yra tas, kokios paramos prezidentai gali tikėtis sulauksią iš savųjų kongresų. Paramos problema jau buvo aptarta įvairiomis progomis, tačiau vienas požymių, padedančių ją įvertinti, – partinės sistemos prigimtis. Visus šiuos elementus sujungiu 11.1 lentelėje. Lentelė nėra baigtinė; joje kai kurios valstybės praleidžiamos – arba dėl to, kad jos yra labai mažos, arba dėl to, kad jų konstitucinės savybės kol kas dar neaiškios. Galiausiai pabrėžtina, kad šioje lentelėje griežtai apsiriboju „grynosiomis“ prezidentinėmis sistemomis.

Ar ilgai prezidentams leidžiama eiti pareigas? Ilgiausia kadencija leidžiama Čilėje (aštuoneri metai, popinočetiniu pereinamuoju laikotarpiu *pro tempore* sutrumpinta iki ketverių), toliau seka Meksika, Filipinai ir Nikaragva – šešeri metai. Brazilijoje taip pat buvo šešerių metų kadencija, 1988 m. sutrumpinta iki penkerių metų. Argentinoje prezidento kadencija 1994 m. taip pat buvo sutrumpinta nuo šešerių iki ketverių metų; už šį sutrumpinimą atlyginta perrenkamumu iškart pasibaigus kadencijai *(immediate re-electability).* Bet pati lentelė aiškiai kalba už save. Joje parodyta, kad daugumoje prezidentinių valstybių nustatyta kadencija yra nuo ketverių iki penkerių metų ir kad jose prezidento perrinkti iškart paprastai neleidžiama. Tačiau Bolivijoje, Brazilijoje, Kolumbijoje, Panamoje, Urugvajuje ir Venesueloje antroji kadencija yra leidžiama po pertraukos (t.y. po laiko, reikalingo įterpti vieną prezidentavimą; bet Panamoje ir Venesueloje – tik po dešimties metų).

Ar kadencijos trukmė ir perrenkamumas yra susiję? Iš dalies taip. Kitaip tariant, tarp jų esama tam tikrų mainų (arba jie gali būti). Bet ne Meksikoje. Meksika yra išties labai specifinis atvejis – sistema, apie

11.1 *lentelė*. Prezidentinių sistemų charakteristikos

Valstybė *Konstitucija*	*Mandatas*	*Perrinkimas*	*Partinė sistema*
Argentina			
1853	6 metai	Ne	Dvipartinė
1994	4 metai	Taip	
Bolivija			
1967	4 metai	Ne	Daugiapartinė
Brazilija			
1988	5 metai	Ne	Atomizuotoji
Čilė			
1980	8 metai (4 metai 1990—1994 m.)	Niekada	Daugiapartinė
Ekvadoras			
1978	5 metai	Niekada	Daugiapartinė
El Salvadoras			
1983	5 metai	Niekada	Daugiapartinė
Filipinai			
1987	6 metai	Taip	Dvipartinė
Gvatemala			
1985	5 metai	Niekada	Daugiapartinė
Hondūras			
1982	4 metai	Niekada	Dvipartinė
Jungtinės Valstijos			
1787	4 metai (dvi kadencijos)	Taip	Dvipartinė
Kolumbija			
1886	4 metai	Ne	Dvipartinė (abejotina)
Kosta Rika			
1949	4 metai	Niekada	Dvipartinė
Meksika			
1917	6 metai	Niekada	Hegemoninės/Superdo- minuojančios partijos
Nikaragva			
1986	6 metai	Taip	Daugiapartinė
Panama			
1972/1983	5 metai	Ne	Daugiapartinė
Paragvajus			
1967	5 metai	Taip	Daugiapartinė
Peru			
1979	5 metai	Ne	Daugiapartinė
1993	5 metai	Taip	Daugiapartinė
Urugvajus			
1967	5 metai	Ne	Dvipartinė (abejotina) Tripartinė
Venesuela			
1965	5 metai	Ne	Dvipartinė

Paaiškinimas: „Ne“ – ne iš eilės; „Niekada“ – tik viena kadencija.

kurią ilgą laiką buvo kalbama, jog ji išradingai geba kas šešerius metus savuosius diktatorius pasiųsti į atsargą. Tačiau kadangi ši taisyklė be vienos vienintelės išimties pasitvirtina nuo pat 1917 m., po 75 metų minėtąjį aforizmą verta reviduoti. Jeigu diktatorius tikrai yra diktatorius, jo neįmanoma pasiųsti į atsargą. Diktatoriai kaip tik ir yra diktatoriai dėl to, kad savo nuožiūra „diktuoja" įstatymus: *legis habet vigorem* tai, kas jiems patinka. Tad galima sakyti, kad Meksikos prezidentai turi beveik diktatoriškas galias *(near-dictatorial powers),* bet negalima jų vadinti diktatoriais. Juk diktatoriai lieka poste arba susigrąžina postą ir valdo tol, kol yra pašalinami jėga arba numiršta. Vadinasi, Meksikos atveju jos prezidentų neperrenkamumas *(non-re-electability)* (niekada) – tai lemiama sąlyga, nubrėžianti ribą tarp diktatūros ir nediktatūros. Čia negali būti jokių mainų tarp kadencijos trukmės ir grįžimo į postą. Užtat Argentinos perėjimas prie trumpesnės kadencijos trukmės (nuo šešerių prie ketverių metų) mainais už perrenkamumą iškart pasibaigus kadencijai daugeliu požiūriu atrodo esąs protingas kompromisas.

Tačiau į perrenkamumą reikia žvelgti kaip į savarankišką klausimą. Svarbiausias argumentas prieš prezidentų kadencijos pratęsimą yra baimė, jog perrinkimas gali palengvinti virsti diktatoriais. Antrasis argumentas – tas, kad prezidentai, galintys dar kartą imtis šių pareigų, savąją kadenciją baigia, vykdydami savo perrinkimo kampaniją, tuo tarpu vienos kadencijos prezidentai tiesiog dirba savo darbą. Į šiuos argumentus taikliai atkertama teigiant, kad, pirma, vienos kadencijos prezidentai greitai tampa nusilpusiomis šlubosiomis antimis *(lame ducks)* (jie negali žadėti savo rėmėjams globos ateityje), o antra, prezidentai reformatoriai arba prezidentai, besirūpinantys, kas juos pakeis, pernelyg skuba, jų „troškimas *de vouloir conclure*" yra pernelyg stiprus (Alberto Hirschmano žodžiais tariant). Bet pamatinis argumentas už prezidentų perrinkimą yra tas, kad gerai dirbantys prezidentai turi sulaukti atlygio ir kad neišnaudoti gero prezidento – tai iš tikrųjų didžiulis nuostolis.

Nėra ko neigti, kad besiginčijančios šalys kalba apie reikšmingus dalykus. Šis klausimas – ne iš tų, į kuriuos galima atsakyti vienąkart ir visiems laikams. Jeigu diktatūros pasikartojimo baimė pagrįsta, – tuo ginčas ir baigiamas, nes jau vien šitos priežasties savaime pakanka atsisakyti perrenkamumo (bent jau perrenkamumo iškart pasibaigus kadencijai)[1]. Kita vertus, jeigu šioji baimė kyla ne tiek dėl dabarties sąlygų, kiek dėl praeities prisiminimų, tuomet, mano nuomone, ima viršų argumentas, kad bet kurios pareigos be atlygio, be akstino „dirbk gerai" – tai netinkamai sumanytos pareigos. Tiesa, perrenkamam prezi-

dentui pirmosios kadencijos metu gali kilti pagunda būti demagogišku prezidentu. Bet lygiai tokia pati tiesa kad perrinkimo atmetimas reiškia ir atlygio atsakymą; o tai – rimta yda[2].

11.2. DVIPARTINIS PREZIDENTIZMAS PRIEŠ DAUGIAPARTINĮ

Pereikime prie prezidentinių sistemų sąsajos su savosiomis partinėmis sistemomis. Kaip matėme (*supra* 6 sk.), „funkcionuojanti demokratija“ negali būti įkalinta dvipartinių, mažoritarizmu grindžiamų demokratijų *(majoritarian-based democracies)* rėmuose. Daugiapartinės, PA grindžiamos demokratijos taip pat gali veikti ir būti gana funkcionalios. Bet šis argumentas taikytinas parlamentinėms sistemoms, jo negalima adresuoti prezidentinėms sistemoms. Mainwaringas visiškai teisus, nurodydamas, kad „vyraujanti nuomonė, esą lemiant stabilios demokratijos perspektyvą partijų skaičius reiškia labai nedaug... pro pirštus žiūri į skirtumą tarp parlamentinių ir prezidentinių sistemų“. Išties „prezidentinėms sistemoms būdingas problemas, ypač imobilumu užsibaigiantį vykdomosios valdžios ir legislatūros konfliktą, dar labiau užaštrina daugiapartiškumas“ (Mainwaring, 1993, p. 222—223). Faktai šią išvadą patvirtina, nes tik Čilė įstengė nuo 1933 m. (tačiau su ilga Pinocheto diktatūros pertrauka) veikti kaip daugiapartinė prezidentinė valstybė. Tačiau dėl kokių priežasčių prezidentizmas sunkiai dera su daugiapartiškumu?

Parlamentinėje sistemoje ministras pirmininkas susikuria sau daugumą, į koalicinę vyriausybę įtraukdamas tiek partijų, kiek reikia. Prezidentai šito padaryti negali[3]; o jeigu jie yra mažumos prezidentai – tai ir lieka su savo vargais ir turi „dairytis“ daugumos kiekviename savo legislatyvinio veiksmo *(legislative action)* vingyje. Tad parlamentarizmas nesusiduria su padalytosios daugumos problema, tuo tarpu prezidentizmui ji neduoda ramybės. Todėl klausimas pakrypsta šitaip: kodėl „daugiau partijų“ šią problemą dar labiau apsunkina[4]? O atsakymas yra štai koks: prie susipriešinusių daugumų prezidentinėms vyriausybėms lengviau suklupti esant daugiapartinei, o ne dvipartinei situacijai. Bet šį argumentą reikia pagrįsti.

Pirmiausia turime pabrėžti, kad, sakydami „dvi partijos“, privalome būti tikri, kad tos partijos, kaip žaidimo dalyviai, iš tikrųjų yra vieningi dariniai. Manojoje lentelėje Kolumbija ir Urugvajus vadinamos dvipartinėmis valstybėmis – iš dalies dėl to, kad toks yra įprastas klasifikavimas, bet labiausiai dėl to, kad negalėjau jų pagrįstai priskirti prie

daugiapartinių. Tačiau šiuodu atvejai – tai netikro dvipartiškumo atvejai. Urugvajuje partijos nėra tikrieji veikėjai[5], o Kolumbijos dvipartiškumas – jeigu ir ne visiškai dirbtinis, tai beveik dirbtinis[6]. Tad apie dvipartinį prezidentizmą byloja tik penki atvejai – Jungtinės Valstijos, Venesuela, Argentina, Kosta Rika ir Filipinai; jais ir reikia apsiriboti.

Su tuo susiję ir antrasis momentas: rinkimų arenoje partijos gali veikti kaip iš tikrųjų vieningi dariniai, bet parlamento arenoje, kaip parlamentinės partijos, dažnai praranda savo „vieningumą". O tai mus ir vėl grąžina prie klausimo, ar valdymo pajėgumui geriau pasitarnauja drausmingos, ar nedrausmingos partijos. Parlamentinių sistemų atveju atsakymas aiškus: nedrausmingos partijos yra nefunkcionalios, jos kaltos dėl prasto asamblėjos valdymo, kaip parlamentarizmo atmainos, veikimo (*supra* 6.5). Tačiau prezidentizmo atveju nedviprasmiško atsakymo į šį klausimą nėra. Tvirtinimo, esą nedrausmingos partijos palengvina prezidentizmą (žr., pvz., Riggs, 1988), negalima apibendrinti: jis teisingas padalytojo valdymo atžvilgiu, bet kitais atžvilgiais – klaidingas. Kad ir kaip ten būtų, tebegalioja teiginys, kad partijos ką nors reiškia tik tuomet, kai jos laikosi bent trupučio drausmės. O jeigu parlamentinės drausmės nėra, nelabai turi reikšmės, ar partijos yra dvi, ar jų daugiau. Kaip rodo aptartasis Jungtinių Valstijų atvejis (*supra* 5.2), savosios partijos parama pasikliauti negalintis daugumos prezidentas rimtai susiduria su tomis pačiomis problemomis, kaip ir daugumos neturintis prezidentas. Ir vienu, ir kitu atveju prezidentams tenka „prekiauti arkliais" – pirkti atskirų parlamento narių balsus po vieną.

Šios išlygos nepakeičia aplinkybės, kad prezidentinės sistemos turėtų veikti geriau esant dvipartiškumui negu daugiapartiškumui ir kad „prezidentizmo ir daugiapartiškumo derinys sudaro sunkumų demokratijai išlikti stabiliai" (Mainwaring, 1993, p. 199). O jei priimame šią išvadą, turime ir panagrinėti, kaip geriausia konstruoti ir stiprinti gerąjį derinį – dvipartinį prezidentizmą.

Be abejo, daug paramos sulaukiama iš „stiprių" rinkimų sistemų, besipriešinančių partijų fragmentacijai ir ją išties mažinančių (*supra,* 3 sk.)[7]. Tai tolygu sakyti, kad prezidentizmo derinimas su PA yra klaida. Kaip žinome, stipri, t.y. tvirtai struktūruota partinė sistema jau pati savaime gali užkirsti kelią partijų proliferacijai. Tačiau bendriausia taisyklė yra ta, kad jeigu norima PA, tai nereikėtų norėti dar ir prezidentinės schemos. Net pusiau prezidentizmas, nepaisant jo gebėjimo prisitaikyti prie padalytųjų daugumų, be mažoritarinės rinkimų sistemos (tokios, kaip antai prancūziškasis dvipakopis balsavimas) rūpesčių veikiausiai turės daugiau nei reikia. Formulė, galinti veikti esant bet kuriai

įmanomai rinkimų schemai, – tai pakaitinio prezidentizmo formulė. Ir atvirkščiai, prezidentizmas yra toji forma, kurią PA pakerta labiausiai.

11.3. NESUTAMPANTYS RINKIMAI PRIEŠ SINCHRONIZUOTUS

Paskutinysis manosios darbotvarkės klausimas yra toks: ar prezidento ir parlamento rinkimus reikėtų sinchronizuoti *(synchronized)*, ar palikti, kaip paprastai ir būna, asinchroniškus *(asynchronic)*. Aišku, skirtingas abiejų rinkimų laiko parinkimas – tai atsvara, atsargumo priemonė (viso stabdžių ir atsvarų mechanizmo dalis). Šioji atsvarą užtikrinanti atsargumo priemonė giliai persmelkia visą Amerikos sistemą. Jungtinėse Valstijose prezidento kadencija trunka ketverius metus; Atstovų Rūmai iš dalies atnaujinami kas dvejus metus, o kadencija Senate, kuris triskart kas dvejus metus iš dalies atnaujinamas, yra šešeri metai. Čia viskas padalyta smulkiai ir asinchroniškai. Ar toks suskaidymas naudingas? Kokiam tikslui jis šiandien tarnauja[8]?

Argumentas už nesutampančius rinkimus, dalinį Kongreso atnaujinimą bei skirtingas įstatymų leidėjų ir prezidento kadencijas yra tas, kad nuolat vykstantys rinkimai leidžia politinei bendruomenei prisitaikyti prie visuomenės nuomonės pokyčių, o politikus verčia labiau reaguoti. Taip ir yra. Užtat kontrargumentas teigia, kad minėtas suskaidymas dar labiau apsunkina prezidentinių sistemų „daugumos poreikio" patenkinimą. Ir tai teisybė. Pabrėžtina, kad nė nereikia daryti prielaidos, jog sutampantys rinkimai *(concurrent elections)* sukelia frako skvernų efektą (gana dažnai to nė nebūna). O teisinga prielaida paprasta: tą pačią daugumą lengviau gauti, kai rinkimai vyksta vienu metu, o ne skirtingu laiku. Vadinasi, ar pasirinkti sutampančius, ar asinchroniškus rinkimus, priklauso nuo mūsų prioritetų. Jeigu manome, kad valdymo pajėgumas ir nepadalytosios daugumos yra ne tokie svarbūs dalykai kaip atsižvelgimas į visuomenės nuomonę, tuomet pirmenybę vertėtų teikti asinchroniškumui. Tačiau jeigu mes, priešingai, manome, kad didžiausias mūsų dienų reikalavimas – turėti veikiančias ir atsakingas vyriausybes, tada turėtume rinktis sinchronizuotus rinkimus. Sutampantys rinkimai negali dirbtinai sukurti nepadalytųjų daugumų, kurių potencialiai dar nėra, bet nesutampantys rinkimai *(staggered elections)* tikrai palengvina atsirasti padalytosioms daugumoms.

Baigiant leiskite man grįžti prie klausimo: kokiomis aplinkybėmis prezidentinės sistemos veikia geriausiai? Atsakymas, po kuriuo pasirašyčiau, yra toks: dvipartinis prezidentizmas yra funkcionalesnis už dau-

giapartinį, o nykstant ideologiniams skirtumams dvipolį[9] (gal net dvipartinį) supaprastinimą skatina: (i) prezidento institucijos centrinė padėtis, t.y. prezidento valdžios efektyvumas; (ii) tai, kad yra partijos, veikiančios kaip svarbiausios varžovės kovoje dėl prezidento institucijos; (iii) absoliučios daugumos laimėtojo (dvipakopio balsavimo būdu) reikalavimas; (iv) parlamento ir prezidento rinkimų vienalaikiškumas. Bet ką daryti, jeigu viso šito nepavyksta įgyvendinti? Na, tuomet beviltiškas prezidentizmas turėtų rimtai pasvarstyti, kaip persitvarkyti arba į pusiau prezidentinę, arba į pakaitinio prezidentizmo sistemą.

PASTABOS

1. Šiuo požiūriu vienos kadencijos riba pasiteisina Kolumbijoje, Ekvadore, El Salvadore, Gvatemaloje ir Hondūre, bet, pvz., ne Kosta Rikoje. Neišmintingas atrodo kitas kraštutinumas – Nikaragvoje, Paragvajuje ir Filipinuose nenumatyta jokių ribų.
2. Šia proga pabrėžtina, kad pusiau prezidentinėse sistemose (Suomija, Prancūzija, Šri Lanka) perrenkamumas nėra ribojamas. Ir nereikia nė sakyti, kad ir pakaitinio prezidentizmo atveju ši problema nekiltų.
3. Atminkime, kad manasis argumentas yra struktūrinis. Biheviorizmo požiūriu, prezidentai gali (turi teisę) daryti, ką nori. Antai Čilės prezidentas Eduardo Frei'us jaunesnysis (išrinktas 1993 m.) paskyrė plataus spektro „vaivorykštės kabinetą“ *(„rainbow cabinet“)* – visai kaip parlamentarizme. Taip daroma prielaida, kad tam tikros partijos ministro paskyrimas užtikrina tos partijos ilgalaikį lojalumą balsuojant; ši prielaida dėl tam tikrų išskirtinių aplinkybių gali *pro tempore* pasitvirtinti Čilėje, bet nei struktūriškai, nei sistemiškai tai nėra jokia prognozė.
4. Privalau pabrėžti, kad „dar labiau apsunkina“ – tai ne „padaro neįveikiamą“. Daugiapartinės situacijos sukurtoji problema yra ta, kad prezidentas, besidairantis, kaip gauti partijos A balsus, gali prarasti partijos B balsus. Kitaip tariant, nusipirkti įvairių partijų daugumą (koalicinę daugumą) yra gerokai sunkiau, negu nusipirkti atskirų tos pačios partijos narių balsus.
5. Kitaip tariant, tikrieji politiniai vienetai Urugvajuje yra *sub-lemas – lemas* (t.y. partijų) vidinės grupuotės. Dar daugiau, scenoje jau nebedominuoja tik dvi *lemas* – Blanco ir Colorado partijos. Kairiosios orientacijos koalicinis trečiųjų partijų junginys, *Fronte Amplio,* tikrai suardė Urugvajaus politikos tradicinę dvipolę konfigūraciją – 1971 m., taip pat ir vėliau – per 1984 m. ir 1989 m. rinkimus (po 1973—1984 m. karinio valdymo pertraukos). Taigi šiuo metu Urugvajus net iš esmės nominaliu *lemas* lygmeniu turi būti priskiriamas tripartinėms sistemoms.

6. Kolumbijoje *Violencia* pilietinio karo laikotarpį užbaigęs Sitgeso susitarimas nustatė (iki 1974 m.), kad nepaisant rinkimų rezultatų Liberalų ir Konservatorių partijos gaus *paridad,* t.y. vienodą vietų skaičių abiejuose rūmuose. Po to šis susitarimas buvo pratęstas iki 1978 m. Dar vėliau konstitucijoje (120 straipsnis) nustatyta, kad mažumos partija, kad ir kiek gautų balsų, skirstant vyriausybinius postus gauna „tinkamą ir teisingą dalį". Be to, tikrieji rinkiminiai vienetai – prisidengę liberalų ir konservatorių pavadinimais – yra *roscas,* t.y. apie atskirus politikus susitelkusios patronatinės organizacijos *(patronage-based networks),* pateikiančios keletą skirtingų partijų sąrašų. Jeigu tai dvipartiškumas, tada tikrai nežinau, kas yra tas dvipartiškumas.
7. Jonesas (1993, p. 67) Lotynų Amerikos atvejyje įžvelgia „stiprią pozityvią koreliaciją tarp PA sistemų neproporcingumo ir daugiapartiškumo" bei pažymi, kad „šis rezultatas prieštarauja ... Giovanni'o Sartori'o hipotezei apie šiųdviejų kintamųjų atvirkštinį santykį". Jonesas tikriausiai neatkreipia dėmesio į lemtingą perspėjimą, kad manieji „dėsniai" (*supra* 3.3 ir 3.4), taip pat ir bet koks rinkimų sistemų įtakos nustatymas apskritai, yra grindžiami prielaida, kad partinės sistemos yra struktūruotos, – tai sąlyga, kuri retai kada randama aptariamajame regione. Dar pridurkime, kad milžiniški apygardų dydžių skirtumai ne tik visoje Lotynų Amerikoje, bet ir daugumos Lotynų Amerikos valstybių viduje neleidžia šio kintamojo traktuoti statistiškai.
8. Nesutampantys rinkimai taip pat – ir ypač – būdingi Australijos Aukštiesiems Rūmams, Japonijai bei Nyderlandams (kas treji metai atnaujinama pusė narių). Prancūzija kas trejus metus atnaujina trečdalį savo Senato, o Vokietijos ir Austrijos *Bundesratams* taip pat nustatyti specialūs ir nesutampantys, nors ir nevienodi, intervalai.
9. Prancūzijos Penktojoje Respublikoje ši dvipolė konfigūracija vadinama *quadrille bipolaire,* nes bent iki 1993 m. rinkimų ją sudarė du partijų junginiai prieš du.

12. Parlamentinių sistemų problemos

12.1. BIKAMERALIZMAS AR NE?

Kadangi visos demokratijos turi parlamentus, parlamentinėse sistemose iškylančios problemos daugeliu atvejų nėra unikalios, t.y. būdingos tik toms politinėms bendruomenėms, kurių centre yra parlamentas. Tačiau parlamentinėse sistemose šios problemos ryškesnės – arba skaudesnės – nei kitose sistemose.

Pradėsiu nuo tikriausiai visose parlamentinėse valstybėse paties prieštaringiausio klausimo: ar joms dar reikia vienerių rūmų struktūrų? Devyniose šalyse jau yra vienerių rūmų parlamentai. Be to, turime dvi anomalijas – Norvegijos ir Islandijos legislatūras, išrenkamas kaip viena institucija, bet paskui pasidalijančias į dvejus rūmus (Norvegijoje antruosius rūmus sudaro ketvirtis, o Islandijoje – trečdalis išrinktosios institucijos narių). Bet tai – tik vidinė unikameralizmo *(unicameralism)* modifikacija. Taigi, mano skaičiavimu, yra vienuolika vienerių rūmų valstybių: Danija, Suomija, Graikija, Izraelis, Liuksemburgas, Naujoji Zelandija, Portugalija, Švedija, Turkija plius Islandija bei Norvegija. Dauguma demokratijų vis dėlto turi dvejus rūmus.

Pirmiausia reikia pažymėti štai ką: jeigu abeji rūmai turi nelygią galią, aukštieji rūmai (vadinami įvairiai – Lordų Rūmais, Senatu, *Bundesratu* ir t.t.) visuomet yra silpnesni. Iš pradžių paskutinį žodį tardavo – ar bent buvo tikimasi, kad tars, – aukštieji rūmai. Bet šiandien paprastai dominuoja būtent žemieji rūmai (vadinami įvairiai – Bendruomenių Rūmais, Atstovų Rūmais, Deputatų Rūmais, *Bundestagu* ir t.t.). Aukštųjų Rūmų galia nelygi, ir jie yra silpnesni dėl daugelio priežasčių. Jeigu aukštieji rūmai suformuojami ne rinkimais (Anglijos Lordų Rūmai) arba renkami tik iš dalies (Kanados ministras pirmininkas gali skirti į Senatą net 108 narius), visai pagrįstas reikalavimas, kad aukštieji rūmai nusileistų išrinktajam organui. Mažesnio legitimumo antspaudu gali būti – bet gali ir nebūti – pažymėti tie aukštieji rūmai, kurie

renkami netiesiogiai (pvz., Prancūzijos Senatas). Bet dažnai aukštieji rūmai yra mažesnės svarbos institucijos net tada, kai jie renkami tiesiogiai. Japonijos parlamentas yra dvejų rūmų, ir vieni, ir kiti rūmai renkami visuotiniu balsavimu – ir vis dėlto Atstovų Rūmai yra viršesni už Tarėjų Rūmus, nes antruosius, jei šie nepritarė įstatymui, pirmieji gali įveikti dviejų trečdalių balsų dauguma. Šių dienų pasaulyje nerasime nė vieno pavyzdžio, kur aukštieji rūmai būtų viršesni už žemuosius.

Yra daug ir įvairių dvejų rūmų kombinacijų. Ką tik matėme, kad pirmasis skirtumas yra tas, ar abejų rūmų galia yra lygi, ar nelygi. Kitas skirtumas: ar abeji rūmai yra panašūs, ar nepanašūs savo prigimtimi ir sudėtimi. Kai dėl pirmojo skirtumo, kai jėgos labai nelygios, – turime silpnąjį (asimetriškąjį) bikameralizmą *(asymmetric bicameralism),* o kai jos daugmaž lygios, – turime stiprųjį (simetriškąjį) bikameralizmą *(symmetric bicameralism).* Taip pat susitarkime, kad kai visais galios požiūriais abeji rūmai yra lygūs, tuomet turime tobuląjį bikameralizmą *(perfect bicameralism).* Kai dėl antrojo skirtumo, jis paaiškinamas taip: abeji rūmai yra panašios prigimties, jeigu ir vieni, ir kiti renkami bei atstovauja gyventojams, o ne teritorijoms; o panašios sudėties jie veikiausiai yra, jeigu ir vieni, ir kiti renkami pagal analogiškas rinkimų sistemas (pvz., abeji pagal proporcinę arba abeji pagal mažoritarinę). Ir atvirkščiai, kai šios sąlygos netenkinamos, tikėtinas rezultatas – diferencijuotasis bikameralizmas *(differentiated bicameralism).*

Nuojauta kužda, kad pirmasis kintamasis – *lygi—nelygi galia* – yra svarbesnis. Bet antrojo kintamojo reikšmė ta, kad prigimties ir sudėties panašumas palankus „panašioms daugumoms“, tuo tarpu nepanašūs rūmai palankūs skirtingoms ir konfliktuojančioms daugumoms. Tad pasvarstę matome, kad abejų rūmų *panašumo arba diferenciacijos* laipsnis yra lygiai tiek pat svarbus.

Pagal šiuos skirtumus problemą galima išspręsti sklandžiai. Bikameralizmo pranašumas prieš unikameralizmą grindžiamas argumentu, kad dveji rūmai – tai apsauginis vožtuvas ir kad sutelkti visą įstatymų leidybos valdžią vieninteleje institucijoje yra ne tik pavojinga, bet ir neišmintinga: juk dvi akys geriau už vieną, o atsargumas reikalauja, kad bet kokį sprendimų priėmimo procesą kontroliuotų bei jame dalyvautų stabdžiai[1]. Tačiau jeigu abeji rūmai yra pernelyg panašūs, taigi – vienas kito dubleriai, tarnauti kokiam nors naudingam ir aiškiam tikslui jie negali. Kita vertus, kuo jie nepanašesni, tuo labiau gali atspindėti skirtingas daugumas, kurios savo ruožtu užmuša valdymo pajėgumą. Tai realus pavojus, tad šį dalyką verta apsvarstyti rimtai.

Visuomet puiku turėti, kuo išmatuoti kintamuosius. Aptariamuoju atveju turime. Panašumo kintamąjį galima išmatuoti įvairiais būdais, bet mūsų reikalui reikšmingas vadinamasis „rezultato matas", t.y. mastas, kuriuo vyriausybė užsitikrina harmoningas daugumas abejuose rūmuose. Čia matas toks paprastas, koks tik paprastas apskritai gali būti matas: pvz., +20/+50 daugumos paramos santykis *(majority support ratio)* pirmuosiuose/antruosiuose rūmuose. Ir atvirkščiai, +20/–50 santykis rodytų stiprų nepanašumą arba panašumo nebuvimą. Mūsų kitą kintamąjį – lygią—nelygią galią – taip pat lengva išmatuoti. Čia rodiklis: ar aukštųjų rūmų galia tėra tik atidėjimo galia *(delaying power)* (pvz., Britanijos Lordų Rūmai), ar dar ir veto galia. Pastaruoju atveju veto gali būti: (i) absoliutus *(absolute),* t.y. neįveikiamas *(without recourse);* (ii) absoliutus tik tam tikrose srityse; (iii) įveikiamas *(overridable)* kvalifikuota žemųjų rūmų balsų dauguma; (iv) įveikiamas paprastąja dauguma. Tačiau pastaruoju atveju vargu ar galima kalbėti apie veto galią, nes reikia manyti, jog įstatymo projektas, kuriam pritarė žemieji rūmai, jau turi daugumos paramą. Šiaip ar taip, įveikiančiosios daugumos *(overriding majorities)* yra įvairios, ir kuo aukštesnis įveikimo reikalavimas, tuo efektyvesnė veto teisė.

Kita vertus, rūmai, turintys lygias galias įstatymų leidybos procese (stipriojo ar net tobulojo bikameralizmo atvejis), – tai faktiškai rūmai, turintys veto galią vienas kito atžvilgiu. Parlamentinėse sistemose tokie atvejai yra trys: Australija, Belgija ir Italija; o Jungtinės Valstijos – tai stipriojo bikameralizmo prezidentinėje sistemoje pavyzdys. Taip šis klausimas tampa bendras. Be abejo, tobulasis bikameralizmas – puikus dalykas, jeigu abejuose rūmuose dauguma yra ta pati. O jeigu ne?

Prezidentinėse sistemose – kaip antai Jungtinėse Valstijose – skirtingos daugumos Atstovų Rūmuose ir Senate tikrai apsunkina padėtį, bet tai toks apsunkinimas, kurį prezidentizmas gali ir yra pratęs įveikti. Tačiau parlamentinėse sistemose padėtis yra visiškai kitokia, o problema – kur kas rimtesnė. Imkime kad ir tai, kas įvyko Australijoje 1975 m., kai Atstovų Rūmuose daugumą turėjo leiboristai, o Liberalų ir Agrarinės partijų aljansas daugumą turėjo Senate, ir Senatas atsisakė primti vyriausybės asignavimų bilius *(appropriation bills),* siekdamas priversti leiboristų vyriausybę atsistatydinti. Išeitis iš aklavietės rasta pasinaudojus tuo, kad Australija – tai Sandraugos valstybė, o generalgubernatorius prisiėmė šią sprendimo naštą (mano manymu, abejotinais teisiniais pagrindais). Bet jeigu ne šis nusisekęs, ypatingas apsauginis vožtuvas, Australiją 1975 m. būtų ištikusi sunki konstitucinė krizė.

Išdėsčius paraidžiui, problema yra štai kokia: stiprusis bikameralizmas – dveji rūmai, kurių galios lygios, – reiškia stiprų panašumą, t.y. galiausiai dvejus rūmus su tokiomis pačiomis (analogiškomis) daugumomis arba mažų mažiausia tokius, kurių daugumos nėra nesuderinamos bei priešiškos viena kitai. Ir nors prigimties bei sudėties panašumas – palankios sąlygos tokiam rezultatui, jos negali jo užtikrinti. Lijphartas tvirtina, kad „parlamentarizmas ir stiprusis bikameralizmas nesuderinami, tik jeigu yra tendencija kabinetus sudaryti nedidelių daugumų *(narrow majorities)* pirmuosiuose rūmuose pagrindu. Jeigu kabinetai yra plačiosios koalicijos, jiems problemų nekils. O iš tikrųjų akivaizdus „dviejų viena kitai priešiškų daugumų" stiprioje dvejų rūmų legislatūroje problemos sprendimas – tai perteklinio koalicinio kabineto *(oversized coalition cabinet)* sudarymas" (1984, p. 104). Bet čia Lijphartas problemą sumenkina ir, bijau, visiškai nesupranta, kokią ji yra nesuvaldoma.

Galbūt plačioji koalicija ir yra išeitis, bet beveik visuomet tai – nevykusi išeitis. Juk minimalistinės koalicijos *(minimal-sized coalitions)* paprastai būna homogeniškesnės už perteklines; vadinasi, siekdami išvengti vyriausybės—parlamento aklavietės, galime sukurti aklavietę pačios vyriausybės viduje (tarp vienas kitam netinkančių ir besiginčijančių partnerių), – ir šioji bus tokia pat nedarbinga (*supra* 4.2). Kodėl tad šio žaidimo dalyviai turėtų norėti tvarkytis taip, kaip šito pageidautų Lijphartas? Australijoje vienas žaidėjas norėjo išvaryti kitą (ir taškas), o ne pulti į platų glėbį. Tai paprasčiausiai ne tas atvejis, kai politiniai veikėjai gali susitarti ir valdyti drauge. Jeigu jų santykiai priešiški, jeigu jie tikrai yra ideologiniai priešai arba jeigu jiems atrodo, kad „nesusidėti" yra jų rinkiminis interesas, – visais šiais atvejais pertekliniai koaliciniai kabinetai nėra nei akivaizdi, nei, tiesą sakant, įmanoma išeitis.

Na ir ką gi mums daryti, jeigu drauge su lygiuoju bikameralizmu *(equal bicameralism)* gauname dvejus rūmus su nepanašiomis ir viena kitai priešiškomis daugumomis? Pripažinsiu, kad atsakymo į šį klausimą nėra, – nebent toks: tai neišsprendžiama problema arba, tiksliau, problema, kurios vienintelis sprendimas – *neturėti* stipriojo (simetriškojo) bikameralizmo. Dveji rūmai, kurie, kad galėtų veikti, privalo turėti panašias daugumas – tai plika akimi matomas neteisingai suvokto konstitucionalizmo *(constitutionalism)* pavyzdys. Priėmę šią išvadą, eliminuojame „blogąjį bikameralizmą" ir ramia sąžine galime imtis gerojo bikameralizmo analizės.

Grįžkime prie įvairių asimetriškojo bikameralizmo atmainų; aš palieku nuošaly atvejį, kai aukštųjų rūmų vienintelė galia tėra atidėjimo

galia. Tai kraštutinis silpnojo, turbūt pernelyg silpno bikameralizmo atvejis, o jo naudingumas vertintinas *ad hoc* pagrindais. Mums dar liko daug ką veikti su aukštųjų rūmų vaidmenį ir svorį apibūdinančiais įvairiais veto galios lygmenimis. Kaip matėme, šiuos lygmenis geriausia matuoti pagal tai, kaip galima įveikti veto. Veto galia yra minimali, kai ją galima įveikti paprasta žemųjų rūmų balsų dauguma (kaip Austrijoje). Kitas kraštutinumas: aukštųjų rūmų veto galia yra maksimali, kai ji absoliuti, t.y. jos įveikti negalima (pvz., Nyderlandai). Tarp šių kraštutinumų yra absoliutaus ir įveikiamo veto kombinacijos (pvz., Vokietijos *Bundesrate*) ir, žinoma, skirtingi įveikimo žemuosiuose rūmuose lygmenys: kvalifikuotos 75 procentų daugumos, 60 procentų arba dar kokios nors kitos.

Nors akivaizdu, kad aukštieji rūmai tuo stipresni, kuo daugiau jie turi absoliutaus veto galios ir/arba kuo jų veto sunkiau įveikiamas, įdomu pažymėti, kad kai kurių aukštųjų rūmų stiprumas nėra susijęs su tuo, ar jie yra renkami tiesiogiai, ar ne. Pvz., olandų bei vokiečių aukštieji rūmai yra gana galingi – ir vis dėlto jie nėra renkami visuotinai. Vadinasi, aukštųjų rūmų galia nebūtinai priklauso nuo jų tiesioginės demokratinės investitūros ir legitimumo.

Leiskite apibendrinti. Abu kintamieji – tai, kiek dvejų rūmų mechanizme lygi yra galia, ir tai, kiek panaši jų sudėtis, – sąveikauja taip: viena vertus, jeigu abeji rūmai yra pernelyg panašūs, jeigu jie yra dvyniai, tai jie padidina valdymo pajėgumą, tačiau jokios naudingos kontrolės funkcijos neatlieka; o kita vertus, jeigu jie yra skirtingi, tai užtikrina geresnę kontrolę, kuri veda į paralyžių bei aklavietes. Tad klausimas dabar štai koks: kaip galima šiuos du kintamuosius optimaliai suderinti? Blogiausią iš visų kombinacijų sukuria tobulasis bikameralizmas. Jos priešingybė: silpnasis bikameralizmas pastato mus prie ribos, kur bikameralizmas virsta unikameralizmu (kaip Britanijoje). O visur kitur tarp šių kraštutinumų nepanašus ir nelygus bikameralizmas eina ranka rankon. Kitaip tariant, mes galime sau leisti tuo daugiau nepanašumo, kuo nelygesnė yra abejų rūmų galia, ir atvirkščiai, kuo bikameralizmas yra stipresnis, tuo didesnio panašumo turime siekti ir jį užtikrinti.

O dabar koda. Kol kas aš kalbėjau apie unitarines valstybes, palikęs nuošaly federacines. O federalizmas susiduria su *sui generis* problemomis. Kai struktūros yra federacinės (o juo labiau konfederacinės), vargu ar nekyla abejonių, kad reikalingi dveji rūmai (čia vienerių rūmų variantas – joks variantas), nes mums būtini aukštieji rūmai, kurie atstovauja valstijoms-narėms ir kurie dėl to grindžiami teritoriniu atstovavimu. Iš šio reikalavimo aiškiai matyti, kad stiprusis bikamera-

lizmas federalizmą sustiprina. Tad optimaliai federalizmui reikia dvejų rūmų – lygios galios, bet nepanašių savo prigimtimi. Ar čia vėl grįžome prie starto linijos? Bijau, jog tam tikra prasme – taip. Sakau „tam tikra prasme“, kadangi prezidentinės sistemos (kaip rodo Jungtinių Valstijų atvejis) įgalina arba gali įgalinti prezidentus susidoroti su šia problema. Bet kaip ją spręsti parlamentinėms sistemoms?

Indija ir Vokietija byloja apie du galimus atsakymus. Indija sprendžia šią problemą, aukodama teritorinį atstovavimą bei įsivedusi silpnąjį bikameralizmą. Indijos aukštuosius rūmus, *Raiya Sabba,* renka valstijų legislatūros, tačiau jie tėra centrinės ir stipriai centralizuotos federalinės struktūros antraeilis elementas. Vokietija, priešingai, demonstruoja, kaip iš tikrųjų spręstina ši problema. *Bundesrato* galia yra nelygi dviem požiūriais: jo nuomonės neklausiama, kai renkamas arba atleidžiamas kancleris (tai išimtinė *Bundestago* prerogatyva), o jo veto galia yra absoliuti tik tų įstatymų atžvilgiu, kurie liečia *Länder.* Ir vis dėlto Vokietijos *Bundesratas* – tai galinga institucija, nes jį sudaro žemių vykdomosios valdžios pareigūnai. Apskritai man atrodo, kad būtent Vokietija demonstruoja, kaip galima geriausiai sujungti federacinį bikameralizmą su parlamentine sistema.

12.2. PARTINĖ DRAUSMĖ

Dar vienas parlamentines sistemas esmingai paveikiantis klausimas – tai partinė drausmė. Žinia, prezidentinėse sistemose partinė drausmė taip pat yra problema, tačiau mažesnė – bent jau tuo požiūriu, kad čia ji kerta į abi puses. Bet parlamentinėse sistemose kertama tik į vieną pusę, nes beveik neabejotina, kad „parlamentui tinkančios“ partijos (*supra* 5.4) gyvybiškai būtinos, o drausmingas partinis balsavimas yra šio „tinkamumo“ neatskiriama dalis. Apie partijų svarbą demokratiniam valdymui šiame veikale bendrais bruožais užsiminta jau ne kartą. Dabar turiu šio reikalo imtis kaip reikiant.

Šių dienų pasaulyje partijų yra ir per daug, ir per mažai. Kai kur partija – karalius; kai kur partija – niekas. Vienas kraštutinumas – tai (kaip aš ją vadinu) „partija-aštuonkojis“ *(„octopus party“),* kurio čiuptuvai įlenda visur; kitas kraštutinumas – tai vos ne vos apčiuopiama įsčių partija *(womb-party),* kuri dar tik turi gimti arba jau atrofavosi.

Kai dėl partijų trūkumo, leiskite man paprasčiausiai nurodyti, kad partijų atrofija palieka politinėje bendruomenėje vakuumą, tuštumą, kuri visoje vertikaliojoje demokratijos konstrukcijoje *(vertical construction of democracy)* reiškiasi begalinėmis *silpnybių sankaupomis (aggrega-*

tive failings)[2]. Kai Amerikos mokslininkai išgyvena dėl savųjų partijų sunykimo, jie jaudinasi ne be reikalo. O Brazilija niekuomet nesuklijuos savosios politinės sistemos, kol tenkinsis „atomizuotosiomis partijomis“ *(„atomized party“)* – tokia būkle, kai partijos yra ne kas daugiau nei vardai politikų, kurie užsimano – susirenka, užsimano – išsiskirsto. Užtat partijų perteklius – tai išsigimimas, partijos hipertrofija, kurio kraštutinė apraiška, kaip sakiau, yra partija-aštuonkojis ir/arba (ji vadinama dar ir taip) „partija-kolonizatorė“ *(colonizing party).* Kaip matyti iš pavadinimų, čia turime reikalą su partija, kuri, gerokai nutoldama nuo politikos domeno, peržengia visų visuomenės gyvenimo sričių ribas, po to jas visas užplūsta ir persmelkia, taigi iš tiesų yra visagalė (viską galinti) partija. Italija ilgai, iki *partitocrazia* sugriuvimo ir kolapso 1993 m. buvo kraštutinis *Parteinstaat* pavyzdys, kur partijos jau yra tarsi vėžys, besiplečiantis ir sugraužiantis visą socialinį ir ekonominį audinį. Bet Austrijos *proporz,* Izraelis ir kai kurios „konsociacinėmis“ tituluojamos šalys taip pat nepateisinamai toli nužengė partinės kolonizacijos keliu.

O dabar grįžkime prie partinės drausmės. Kaip aiškiai matyti iš mano ką tik nubrėžtųjų kontūrų, partinės drausmės negalima ir nedera tapatinti su partijos visagalybe arba kildinti iš jos. Teisybė, jeigu partija atrofavosi arba visiškai subyrėjo, tuomet ji – bergždžia sėkla, iš kurios niekas neišdygs. Bet atminkime, kad partinė drausmė, apie kurią kalbame, taikytina tik parlamente esančiai partijai ir balsuoti vieningai reikalaujama tik iš parlamentinės partijos. Tam nereikia didžiulės, visa persmelkiančios, aštuonkojį primenančios partijos, – reikia tik struktūruotai partinei sistemai priklausiančios bei ją kuriančios[3] *konsoliduotos partijos (solid party),* o konsoliduota ji turi būti tiek, kad kontroliuotų savo narių balsavimą parlamente.

Reikalavimas laikytis partinės drausmės kelia ir nemalonų sąskambį. Daug ašarų išlieta dėl žiauraus eilinių narių – parlamento *peones* (arba vandennešių) – likimo ir daug prakeiksmų paleista parlamento narių antspauduotojų adresu. Užjaučiu, nes ir man visa tai nepatinka. Ir vis dėlto buvo ir bus taip, kad parlamentinė vyriausybė negali valdyti be parlamento paramos; toji parama reiškia, kad vyriausybę palaikančios partijos gali iš tikrųjų užtikrinti savųjų parlamento narių balsus; o tai savo ruožtu reiškia gebėjimą primesti vieningą balsavimą.

Dėmesio: balsavimo drausmę nebūtinai lemia (kaip galbūt atrodo iš pavadinimo) prievarta ir bausmės. Drausmė gali būti primesta, bet taip pat gali būti ir savaiminė. Ideologinės bei religinės partijos, t.y. partijos, tvirtai grindžiamos tikėjimu, tuo pačiu yra ir susitelkusios par-

tijos, – taigi jas drausmina jų vidinis susitelkimas. Išties galime skirti keturias partinio balsavimo atmainas: (i) priverstinę drausmę *(enforced discipline)* (iš partijos centro); (ii) savaiminę drausmę *(spontaneous discipline)*, pvz., susitelkimą; (iii) racionaliąją drausmę *(rational discipline)*, kylančią iš suinteresuotumo (savosios vienpartinės vyriausybės palaikymas)[4]; (iv) pavojingos įtakos arba grįžtamojo ryšio drausmę *(discipline by contagion or feedback)*, kurią lemia poreikis drauge atsilaikyti prieš kitas drausmingas partijas.

Be abejo, šie skirtumai yra analitiniai. Daugumoje parlamentų egzistuoja bei jungiasi visos šios sudedamosios dalys – privertimas, susitelkimas, suinteresuotumas ir pavojinga įtaka. Kabinetinėje sistemoje drausmė yra „racionali", bet jeigu atsiranda reikalas – ir priverstinė; plataus ideologinio spektro daugiapartiniuose parlamentuose kai kurios partijos yra susitelkusios, o kitos, atvirkščiai, yra drausmingos dėl grįžtamojo ryšio, nes nedrausminga kariuomenė negali atsilaikyti prieš drausmingą, ir t.t. Tačiau žodis „drausmė" – su savuoju kažko primetamo atspalviu – tinka visoms (taip) „drausmės" atmainoms. Jeigu partinis balsavimas yra „natūralus" arba „racionalus" – tai tik į gera. Vis dėlto yra riba, už kurios partija – jos sekretorius arba direktoratas – privalo sugebėti priversti laikytis drausmės. Pažymėtina, kad kuo daugiau šios galios partija turi, tuo mažiau iš tikrųjų tenka ją panaudoti. Šiuo požiūriu mūsų neturėtų klaidinti „savaiminio paklusnumo" apraiškos. Lengva sulaukti paklusimo įsakymams tada, kai alternatyva – nepaklusimas – gali baigtis skaudžiomis bausmėmis.

Minėjau, kad partinė drausmė suponuoja konsoliduotą partiją. Su kokiu konsoliduotumu *(solidity)* šiuo konkrečiu atveju turime reikalą? Šis klausimas veda mus prie sąlygų, dėl kurių partija atsiduria aukščiau už savo narį, kitaip tariant, dėl kurių ji gali kontroliuoti ir lemti savo narių elgesį. Kadangi čia kalbame apie politinių pareigų siekiančius asmenis, problema susiaurėja tiek, kad privalu žinoti, ar parlamento narys gali būti išrinktas vien savo išgalėmis, ar jo arba jos išrinkimas esmingai priklauso nuo partijos paramos. Pirmuoju atveju partija nekontroliuoja; antruoju – tai „konsoliduota partija". O aš sakyčiau, kad partija gali drausminti savuosius narius, jeigu tenkinama nors viena šių sąlygų: (i) jeigu yra apygardų lygmenį siekianti partinė organizacija, be kurios kandidatas nieko negali; (ii) jeigu politiniai pinigai keliauja daugiausia partiniais (arba subpartiniais) kanalais ir nepatenka tiesiog kandidatui. Atvirkščiai, parlamento narys, laimėjęs rinkimus savo jėgomis ir lėšomis, nėra kontroliuojamas partijos.

Tačiau yra ir antrasis konsoliduotos partijos „veidas“ (arba pusė). Partija turi ne tik užtikrinti savo kontroliuojamus balsus, bet ir būti *stabili* ta prasme, kad jos narių skaičius (t.y. narių skaičius parlamente) legislatūra po legislatūros beveik nesikeistų. Juk drausmingas balsavimas neturės didelės prasmės, jeigu „balsuojantieji vienetai“ dažnai ir lengvai keisis. Taip mes priartėjame prie išstojimo iš partijos ir partijų skilimo problemos. Šios problemos lengva nepastebėti stabiliose Vakarų demokratijose. Tačiau Japonijoje superdominuojančios partijos sistemos galą 1993 m. pagreitino LDP, superdominuojančios partijos, skilimas. O Indija jau nuo seno kamuojama amorfiškų ir dažniausiai nestabilių partijų. Išties Indijos parlamento nariai per kelis dešimtmečius nepaprastai įgudo skaidytis ir persiorientuoti. Bet Indija gebėjo rasti ir apsauginių priemonių. Išstojęs iš partijos Tautos Rūmų *(Lok Sabba)* narys praranda vietą parlamente. Bet šitaip sutrukdoma tik pavieniams išstojimams, nes yra būdas išvengti bausmės – paskelbti apie partijos skilimą. Tai kada skilimas yra skilimas? Indijoje – kai partiją palieka trečdalis narių[5].

Struktūruotose partinėse sistemose bausti išstojusįjį iš partijos atimant jam vietą parlamente, atrodo, yra nebūtina ir per griežta bausmė. Bet kadangi šiuo metu irsta net struktūruotos partinės sistemos, partijų kaitaliojimo nereikėtų nei lengvinti, nei skatinti. Pvz., nors parlamento nariams turi būti leidžiama išstoti iš juos išrinkusios partijos, jiems neturi būti leidžiama įstoti į kitą partiją; jie gali tik prisidėti prie nefrakcionuotų parlamento narių junginio (nepriklausomos parlamentinės grupės). Žinia, „nepriklausomas“ parlamento narys visuomet gali elgtis kaip „priklausomas“ – bet tik savo valia, o ne kokios nors primestos drausmės verčiamas, taigi per rinkimus jis neturės „drausmės alibi“. Kita vertus, Indijoje išrasti trukdžiai bei sankcijos – tai tikra pamoka tokiai šaliai kaip Brazilija, taip pat nepastovioms partijoms, žyminčioms konkurencinės politikos *(competitive politics)* pradžią postkomunistiniuose kraštuose.

Derėtų suvokti, kad visa tai pasakyta norint ne išgarbinti parlamento narių „priklausomybę“ nuo partijų, bet tik pabrėžti, jog jeigu tai ir yra blogis, tai – būtinas blogis. Smagu pašlovinti Burke'o pasekėją, nepriklausomą atstovą, besivadovaujantį vien savo protu, arba, priešingai, jo visišką priešingybę – nuo apygardos priklausomą atstovą. Bet tokių smagumų šalininkai pamiršta mums pasakyti, kaip atomizuotas, į šimtus apygardas aptarnaujančių delegatų fragmentuotas parlamentas gali būti – kokia nors prasme – „dirbantis parlamentas“. Kita vertus,

reikia suvokti ir tai, kad partinė drausmė balsuojant *per se* nepaneigia vidinės partinės demokratijos. Tinkamai suvokiant sprendimų priėmimo procesą, partinė linija parlamentą siekiančiais klausimais iš pradžių turėtų būti demokratiškai, atvirai aptarta ir apsvarstyta partijos struktūros viduje. Pvz., Japonijoje itin stengiamasi (nors dėl to pernelyg gaištama) užtikrinti konsensusu grindžiamą veiksmo vienybę. Aišku, kad tada, kai jau išnaudotos visos vidinės demokratijos procedūros, mažumų nuomonė(s) privalo nusileisti ir partija balsuodama turi kalbėti vienu balsu. Trumpai tariant, nuo parlamento priklausoma vyriausybė – tai partijos remiama vyriausybė; o ši parama savo ruožtu reikalauja partinio balsavimo drausmės.

Čia ir sustosiu. Žinoma, esama daug kitų problemų, paprastai kylančių parlamentinėse sistemose. Viena svarbiausių – vyriausybių stabilumas ir veiksmingumas; bet ši problema jau aptarta anksčiau (*supra* 6.6). Lygiai rimta kita parlamentarizmo problema – tai koalicinės vyriausybės daugiapartinių kabinetų homogeniškumo ir heterogeniškumo požiūriu; bet šis klausimas irgi jau analizuotas anksčiau (*supra* 4.2). O dar yra problemų, vienodai svarbių ir parlamentinėms, ir prezidentinėms sistemoms, pvz., vykdomosios ir įstatymų leidybos valdžių santykiai, įstatymų leidybos procesas parlamente. Tačiau kadangi šios problemos bendros, jos aptartos 9 ir 10 skyriuose. Čia aš tvarkiau tik likučius. O nesurinktų likučių lieka visada.

PASTABOS

1. Kitas argumentas yra tas, kad unikameralizmas tinka mažoms valstybėms, o bikameralizmas – didelėms valstybėms. Nuojauta kužda, kad kraštutiniais atvejais šis teiginys, be abejo, yra šiek tiek pagrįstas. Pvz., aš suprantu, kad Islandijai ir Liuksemburgui (atitinkamai su 250000 ir 370000 gyventojų) iš dvejų rūmų maža naudos, tuo tarpu Indijai jų, galima sakyti, reikia. Bet Airija, Austrija ir Belgija – santykiškai mažos valstybės. Ar dėl dydžio jos turėtų taip pat atsisakyti savųjų antrųjų rūmų? Neminint dydžio klausimo, aš jokiu būdu nepritariu apibendrintam požiūriui (pvz., Gordon Smith, 1976, p. 166), kad aukštieji rūmai – tai pasenusios ir „anachroniškos“ institucijos.
2. Apie horizontaliosios ir vertikaliosios demokratijos skirtumus žr.: Sartori, 1987, ypač 6 sk. Užtat silpnybių sankaupos sąvoka priartėja prie Gabrielio Almondo standartinio skirtumo tarp interesų artikuliavimo ir agregavimo *(articulation and aggregation of interests)*.
3. Partinės sistemos konsolidacija *(party system solidification)* ir tuo pačiu konsoliduotų parlamentinių partijų atsiradimas jau gerai išnagrinėtas Eu-

ropos demokratijos naujokių – ypač Ispanijos, Portugalijos ir Graikijos – kontekste. Žr.: Morlino (1980) ir Liebert and Cotta, eds (1990). Šiuose veikaluose yra įžvalgų, kaip partijų konsolidacijos geriausia siekti Rytų Europos bei buvusioms sovietinėms valstybėms.

4. Ypač tai pasakytina apie dvipartines bei superdominuojančios partijos sistemas (*supra* 6.3 ir 6.4), bet taip pat (bendriau) ir apie premjerines sistemas. Esant bet kokiai vienpartinei vyriausybei nedrausmingumo kaina – savosios partijos išvarymas iš vyriausybės.
5. Kadangi šis indų manevravimas pasidarė labai įmantrus, žaidimas tuo nesibaigia. Kai partija pašalina kai kuriuos savo narius, pašalintieji nepraranda savųjų vietų, bet bendras partijos dydis sumažinamas. Todėl norint patenkinti vieno trečdalio reikalavimą, reikia, kad atsiskirtų mažiau narių. Nors neįveikiamų kliūčių nebūna, vis dėlto kliūčių darymas padeda.

13. Konstitucinė inžinerija

„Konstitucionalizmo“ kildinimas dar iš graikų ir romėnų laikų, mano nuomone, neduoda jokios naudos. Graikiškasis žodis, žymintis tai, ką vadiname konstitucija, buvo *polite?a* (taip pat verčiamas „respublika“), o lotyniškasis *constitutio* su tuo, ką vadiname „konstitucija“, neturėjo nieko bendra (Sartori, 1962). Ir pasiekus septynioliktojo amžiaus vidurį Cromwellio protektorato laikais konstitucijos sąvokos dar nebuvo. Cromwellio laikai – tai laikotarpis, kai anglai ypač užsiėmė tuo, ką mes vadiname konstitucijos kūrimu. Vis dėlto tų laikų dokumentai buvo vadinami paktais *(covenants)*, aktais *(instruments)*, susitarimais *(agreements)* ir pagrindiniais įstatymais *(fundamental law)*, tik ne „konstitucija“. „Konstitucijos“ terminas, o drauge su juos – ir „konstitucingumo“ sąvoka buvo nukalti aštuonioliktajame amžiuje, o ta prasme, kuria jį vartojame mes, buvo visuotinai pripažintas Amerikos konstitucijos kūrimo patirties dėka.

Pirmosios rašytinės šių laikų konstitucijos – Virdžinijos, Merilendo ir Pensilvanijos konstitucijos – buvo priimtos 1776 m. Jose buvo ir teisių biliai *(bills of rights)*, bet pagrindinę dalį sudarė valdymo „planas“ arba „schema“. O 1787 m. Filadelfijos konventas įtvirtino tik valdymo schemą – skyrė dėmesį tik pagrindinei daliai. Ir Madisonas, ir Hamiltonas Filadelfijoje priešinosi teisių bilio įtraukimui į konstituciją, remdamiesi tuo, kad teises saugo ne deklaracijos, bet pačios konstitucinio valdymo struktūros. Teisių bilis pasiūlytas pirmajame Kongrese tik po dvejų metų – 1789 m., o įgavęs pirmųjų dešimties pataisų formą, 1791 m. buvo įtrauktas į Jungtinių Valstijų federalinę konstituciją.

Ar konstitucija be teisių bilio – tai neužbaigta konstitucija? Aš pritarčiau Madisonui ir Hamiltonui, jog teisių deklaracijos nėra būtina konstitucijų sąlyga. Bet gyvybiškai svarbiais atvejais šioks toks perviršis nekenkia, o paskatinus įvairioms Prancūzijos žmonių ir piliečių teisių deklaracijoms teisių biliai – ir tai į gera – prasiskynė kelią į devynioliktojo ir dvidešimtojo amžiaus konstitucijas. Tačiau ankstyvosios teisių deklaracijos buvo tikri konstitucionalizmo, kaip bendro „apsauginio konstrukto“, papildymai bei pastiprinimai ta prasme, kad galų

gale skelbė: „tau draudžiama" *(„thou shall not")* – esama dalykų, kurių vyriausybėms *ne*galima daryti[1]. Mūsų amžiuje teisių biliams išsiplėtus bei apėmus „pozityviąsias teises" *(„affirmative rights"),* socialines bei materialines teises, kaip antai teisė į mokslą, į darbą, į sveikatos apsaugą ir t.t., jų prigimtis bei vaidmuo visiškai persimainė. Šiandien „teisės" yra svarbesnės nei bet kada, tačiau galima abejoti, ar jų transformavimasis į materialines teises *(material entitlements)* vis dar priklauso konstituciniam audiniui.

Aš šį dalyką apibūdinčiau šitaip: konstitucija be teisių deklaracijos vis tiek yra konstitucija, o tuo tarpu konstitucija, kurios šerdis ir pagrindas yra ne valdymo schema,– tai ne konstitucija. Tikrai (šito nė nereikia sakyti), konstitucijos yra *laisvo valdymo* planai arba schemos. Kalbėdami įpratome konstitucija neapdairiai vadinti bet kokią ir kiekvieną valstybės formą. Bet suprasti reikia teisingai, tad turime suvokti, kad konstitucionalizmo požiūriu (o jau mano dėstyme kuo tikriausiai) konstitucijos yra tik tos valstybės formos, kur (kaip sakė Rousseau) esame laisvi dėl to, kad mus valdo įstatymai, o ne kiti žmonės. Robertas Filmeris, rojalistas ir Karolio I gynėjas, 1648 m. vis dar tvirtino, girdi, „kiekviena įstatymų leidimo galia turi būti savavališka: juk kurti įstatymą pagal įstatymą – tai *contradicto in adiecto*". Ką gi, konstitucionalizmas reiškia, kad šis tariamas prieštaravimas paneigtas. O Madisonas nuostabiai apibendrino šią problemą *Federaliste,* Nr. 51: „Konstruodami vyriausybę, kurią valdys žmonės, valdantys kitus žmones ... jūs pirmiausia privalote įgalinti vyriausybę kontroliuoti valdomuosius; o po to – įpareigoti ją kontroliuoti save". Tad konstitucijos – visų pirmiausia ir visų svarbiausia, – tai valdymo instrumentai, apribojantys, suvaržantys ir leidžiantys kontroliuoti politinės valdžios įgyvendinimą. Ir aš primygtinai tvirtinu šį *telos,* šią konstitucionalizmo idėjos kvintesenciją, nes šių dienų konstitucijų kūrėjai per maža dėmesio kreipia (jeigu apskritai nors kiek kreipia) į pačią konstitucijų buvimo priežastį.

Iš maždaug 170 šių dienų pasaulyje konstitucijomis vadinamų rašytinių dokumentų daugiau nei pusė parašyta po 1974 m. Ar tai būtų naujų valstybių konstitucijos, ar perrašytos ankstesnės konstitucijos[2], visais atvejais po kiekvieno rašymo jos darosi vis ilgesnės ir storesnės. Amerikos 1787—1791 m. konstitucija daugumoje vadovėlių užima maždaug nuo penkiolikos iki dvidešimties puslapių ir susideda iš septynių straipsnių, padalytų į dvidešimt vieną skyrių (plius pirmosios dešimt pataisų). Devynioliktojo amžiaus Europos konstitucijos buvo šiek tiek ilgesnės, bet saikingai. Konstitucinė grafomanija šiaip jau prasideda po Antrojo pasaulinio karo. 1977 m. Japonijos konstitucija buvo maždaug

dvigubai ilgesnė už savo pirmtakę Meiji konstituciją ir vis dėlto, lyginant su dabartinėmis konstitucijomis, gana trumpa: ją sudarė preambulė, 11 skyrių ir 103 straipsniai. Kiekybinis šuolis įvyko sulig Indijos 1950 m. konstitucija, apimančia 395 straipsnius plius keletą išsamių aprašymų *(schedules)*. Bet visus rekordus tikriausiai sumušė ne kas kitas, o Brazilijos 1988 m. konstitucija: ji didelė kaip didmiesčio telefonų knyga – joje yra 245 griežti straipsniai ir 200 laikinųjų nuostatų *(transitional items)*. Tai konstitucija, į kurią prigrūsta ne tik nereikšmingų smulkmenų, bet dar ir pusiau savižudiškų nuostatų bei neįvykdomų pažadų[3]. Lygiai taip pat plaukai šiaušiasi nuo Peru konstitucijų. 1979 m. priimtojoje buvo 307 straipsniai, kurių dauguma dar nepaprastai smulkiai suskirstyti[4].

Nebūsiu toks griežtas, kad imčiau tvirtinti, jog kuo ilgesnė konstitucija, tuo menkesnė jos konstitucinė vertė. Vis dėlto nemanau, kad konstitucijos turėtų nustatinėti tai, ką turi nustatyti paprastieji įstatymai; užtat tikrai manau, kad juo daugiau kuriame viską reguliuojančias ir viską žadančias konstitucijas, tuo labiau skatiname jas pažeidinėti ir daryti jovalą šalyje. Kad ir kaip ten būtų, šiame veikale dėmesį buvau sutelkęs tik į konstitucionalizmo pagrindinę dalį, o ypač į veiksmingą politinės bendruomenės „schemos konstravimą", – ir čia vadovausi dviem neatsiejamomis prielaidomis: kad dauguma naujausiųjų konstitucijų yra nevykę valdymo įrankiai ir kad būtent į šią silpnybę labiausiai reikia atkreipti dėmesį.

Konstitucijos nuėjo ne tuo keliu dar ir dėl to, kad ne tuo keliu patraukė konstitucijų ir konstitucionalizmo teorija. Pastaruosius dešimtmečius mums nuolat buvo aiškinama, kad konstitucijos nieko nereiškia, kad laisvas visuomenes sukuria ne tiek konstituciniai sumanymai, kiek socialinis pliuralizmas. Štai kas ten buvo – bihevioristinės kvailystės. Laimė, dabar bihevioristai jau „iš naujo atranda valstybę", pripažįsta, kad joje esama organizacinio pagrindo ir kad neteisinga suvokti struktūras, o ypač konstitucines struktūras tik kaip „vaidmenų modelius" *(„role patterns")*. Bet kitos kvailystės dar gyvuoja, o galbūt net stiprėja – ypač konstitucijų, kaip teisingumo siekimo įrankio, samprata.

Tokį požiūrį Jonas Elsteris dėsto šitaip: „tiksliai ar bent kiekybiškai tikimybiškai prognozuoti didelio konstitucinio pokyčio padarinius yra neįmanoma", todėl „konstitucinius pakeitimus galima pateisinti tik remiantis teisingumu, bet ne konsekvenciniais argumentais *(consequential arguments)*" (1988, p. 304 ir 303—323 *passim*). Nesutinku nė už ką. Visų pirma, jeigu jau laikaisi nekonsekvencinio *(non-consequentialist)* požiūrio, tai būk visur ir visada nuoseklus. Jeigu institucinių

struktūrų padarinių prognozuoti neįmanoma, tuomet tokia pati tamsa – o aš sakyčiau, kad net dar juodesnė, – gaubia ir teisingumo diktuojamas reformas. O kadangi teisingumas bei (Elsterio atveju) „lygybės argumentai“ atspindi gausybę įsipareigojimų, šimtus kartų pranokstančių normalius, žemiškuosius konstitucijų tikslus, nekonsekvencionalistas *(non-consequentionalist),* remdamasis savo paties prielaidomis, neturi kaip įrodyti, kad jis siekia ne rojaus, kuris eventualiai pavirs pragaru (o tai jam derėtų žinoti ne dėl to, kad jis tai prognozuoja, bet *ex post,* nes tai neseniai nutiko jam po pat nosimi). Taigi pats pirmasis perspėjimas tas, kad nekonsekvencionalistas apskritai neturi teisės nei ko nors siekti, nei ką nors siūlyti. Negebėjimas prognozuoti praktiškai reiškia negebėjimą reformuoti.

Tai buvo ginčas dėl ginčo. Bet kiek yra pagrįstas Elsterio prieštaravimas konstituciniam prognozavimui, koks jo *bien fondé*? Jo prieštaravimas grindžiamas dviem prielaidomis, – kad, viena vertus, mes negalime prognozuoti „svarbiausiųjų institucinių pakeitimų poveikio ilgalaikiam globaliniam ekvilibriumui“, tuo tarpu, kita vertus, „sporadiška socialinė inžinerija *(social engineering)* ... menkai tepadeda taisyti šį teorijos trūkumą“ (1988, p. 308—309). Galbūt. Bet ar šitie samprotavimai yra bent iš tolo susiję su tuo, ką daro ir turi daryti konstitucijos? Manau, kad ne.

Žengiant nuo abstrakčios pompastikos prie konkrečių konstitucinių nuostatų, leiskite kaip pavyzdį pateikti Prancūzijos 1958 m. konstitucijos 40 straipsnį, kuriame parašyta: „Parlamento narių teikiami pasiūlymai bei pataisos negali būti svarstomi, jeigu jų priėmimas sumažintų valstybės pinigines pajamas arba finansiškai apsunkintų biudžetą“. Šios trumpos (bet labai konsekvencinės) nuostatos prognozuojamas tikslas – užkirsti kelią parlamentiniam biudžeto švaistymui, ir pasirodė, kad prognozavimas buvo visiškai teisingas. Išties, esant tokiai nuostatai, valstybė vis tiek gali leisti pinigus, rinkti mokesčius bei skolintis; tačiau pagal tą nuostatą vyriausybės jau nebegali ieškoti atpirkimo ožių ir kaltinti savuosius parlamentus finansine demagogija; dabar mes tikrai – iš pačios konstitucijos – žinome, kad už šalies skolą *(public debt)* yra atsakinga būtent vyriausybė ir tik vyriausybė; o toks juk ir buvo tikslas. Taigi čia matome prognozuotą padarinį: jis buvo prognozuojamas *ex ante* ir, kaip žinome *ex post,* buvo prognozuotas gerai, o tai nieko bendra neturi su „poveikiu ilgalaikiam globaliniam ekvilibriumui“.

Palieku smulkmenas nuošaly; visame šiame bandyme prognozavau rinkimų sistemų padarinius; be to, daug laiko skyriau „sąlygų analizei“, t.y. apibūdinimui sąlygų, kuriomis tam tikros konstitucinės re-

formos – taip pat ir didžiosios – turėtų „sukelti" (arba ne) norimus padarinius. Visa tai, pasak Elsterio, neabejotinai yra neleistina ir/arba labai rizikinga. Bet aš, priešingai, manau, kad Elsterio prieštaravimas instituciniam konsekvencionalizmui *(institutional consequentialism)* bei prognozuojamumui yra neproporcingai išpūstas ir visiškai klaidingas. Reikalas tas, kad savo argumentuose Elsteris, matyt, painioja formą su turiniu, procedūrą su tuo, kas pagal ją vyksta[5].

Konstitucijos – tai keliai. Jos nenustato, kad, tarkime, Elstonijos *(Elstonia)* piliečiai privalo visi koja kojon žygiuoti į dangiškąjį miestą, tarkime, Justopolį *(Justopolis)*. Konstitucijos paprasčiausiai sako: jeigu Elsteris nori, kad jūs pasiektumėte Justopolį, tai Elsteris turi „eiti keliu", – ir pradėti jis turi laisvuose rinkimuose laimėdamas reikalingą daugumą. O dabar tarkime, kad Elsteris įveikė visus konstitucinius maršrutus, kontrolės punktus ir kliūtis, kuriuos iš jo reikalaujama įveikti. Ir dar tarkime, kad nors ir žygiavo į Justopolį, jis ten nepateko. Ar tai būtų konstituciškai prognozuojama nesėkmė? Žinoma, kad ne; tai būtų politikos nesėkmė, kurią sukėlė Elsterio klaidos prognozuojant.

O be juokų, tai konstitucijos yra „formos", struktūruojančios ir drausminančios valstybės sprendimų priėmimo procesus. Konstitucijos nustato, *kaip* turi būti kuriamos normos; jos nesprendžia ir neturi spręsti, *kas* turi būti nustatyta normose. O tai tolygu sakyti, kad konstitucijos yra – visų pirmiausia ir visų svarbiausia – *procedūros*, skirtos užtikrinti kontroliuojamą valdžios įgyvendinimą. Dėl to (ir kitaip tariant) konstitucijos turi būti *neutralaus turinio (content-neutral)*. Konstitucija, užsikraunanti sau politikos – t.y. politikos turinio – nustatymą, užbėga už akių tautos valiai ir pamina politiką formuojančias institucijas (parlamentus bei vyriausybes), kuriems politiniai sprendimai patikėti konstituciškai.

Todėl privalome sergėtis „aspiracinių konstitucijų" *(„aspirational constitutions")*. Kaip jau esame turėję tikslinių ekonomikų su jų pražūtingais padariniais (sovietinio pobūdžio centralizuotai planuojamos ekonomikos), taip dabar puoselėjame „tikslines konstitucijas" *(„target constitutions")*, kurios, tikėtina, būsiančios tokios pat pražūtingos. Galų gale aspiracinės konstitucijos – tai nukrypimas nuo konstitucinių pajėgumų ir jų perkrova, o tai savo ruožtu baigiasi blogu funkcionavimu. Jei jau konstitucijų kūrėjai neįstengia atsispirti pagundai išskleisti savųjų taurių ketinimų apsiaustą, juos turėtų sutalpinti į „programinių" ketinimų ir teisių preambulę[6]. Tačiau po to konstitucijos rengėjai privalėtų rimtai imtis to, ko iš jų rimčiausiai ir reikalaujama, – sukurti valdymo schemą, tenkinančią *inter alia* valdymo reikmes.

Metas baigti šį veikalą, o baigti jį dera prisimenant pavadinimą – „konstitucinę inžineriją". Aštuonioliktojo ir devynioliktojo amžiaus konstitucijų kūrėjai gerai suprato konstitucionalizmo *telos* (galutinį tikslą), o jų konstitucijos buvo sukonstruotos (*pace* Elsterio) „konsekvencionalistiškai susitelkus" į tai, kaip jos veiks ir kaip turėtų veikti. Tad tie konstitucijų kūrėjai buvo inžinieriai „iš prigimties". Bet teisinis pozityvizmas ir analitinė jurisprudencija išugdė – ypač Europoje ir Lotynų Amerikoje – ištisas kartas teisininkų konstitucionalistų, kurių vienintelis rūpestis tebuvo teisinės visatos deduktyvus nuoseklumas ir tik to jie buvo mokomi. Jiems konstitucija – tik sklandžiai suderinta nurodymų, komandų ir draudimų sistema; o bet kokia kitokia nuomonė yra ekstrajuridinė, dalykas, į kurį neverta kreipti dėmesio. Tačiau iš tikrųjų tiesa yra tokia, kad jokia organizacija negali funkcionuoti vien tik pagal nurodymus, jeigu jie nėra papildyti derama paskatų sistema, – o šitai kuo puikiausiai tinka ir valdžios rūmams, ir „valdžios organizavimui"; juk čia mes pasiekiame ribą, už kurios nurodymai dideliu mastu jau yra adresuojami sau (jų gavėjai yra taip pat ir jų davėjai), todėl tai riba, už kurios įsakymus ir draudimus iškraipyti arba ignoruoti yra lengviau. Šitaip pabrėžiama, kad, norėdama neiškrypti iš kelio, valstybės organizacija labiau nei bet kokiai kita organizacija turi sukurti atlygio ir bausmių sistemą – „gerų" paskatinimų ir „bauginančių" atgrasymo priemonių sistemą.

Baigsiu šitokia pastaba: kuo labiau užmirštame, kad konstitucijos turi būti kontroliuojamos paskatų požiūriu ir stiprinamos paskatomis, tuo labiau privalu pabrėžti, kad konstitucijų konstravimas – tai nelyginant inžinerinis darbas. Prieš šimtmetį posakis „konstitucinė inžinerija" būtų pleonazmas; bet tai sakyti šiandien, vadinasi, priminti kai ką, ką nuolat užmirštame.

PASTABOS

1. Tai nereiškia, jog čia neigiama, kad bet kuri teisė iš esmės yra pozityvi. Žodžio laisvė leidžia kalbėti; susivienijimų – kurti bei palaikyti susivienijimus ir t.t. Bet vis tiek „formalios" teisės labai skiriasi nuo „materialinių" teisių. Pirmuoju atveju valstybė privalo susilaikyti nuo veiksmų; antruoju iš jos reikalaujama veikti. Žr.: Sartori, 1993, p. 321--324.
2. Toks perrašinėjimas nesiliauja Lotynų Amerikoje, kur tapusios nepriklausomomis maždaug 20 valstybių promulgavo apie 260 konstitucijų. Brazilijoje buvo aštuonios, Venesueloje – 25. Sąrašas ilgas.

3. Gerovės ministras Antonio Britto mėgsta sakyti: „1988 m. konstitucija žadėjo rojų žemėje, bet galiausiai nuskriaudė vargšus". Jis tikriausiai žino, nes ne tik padėjo ją rašyti, bet jo ministerijai daugiausia tenka mokėti už padarinius (išpūstas pensijas, ligoninių sąskaitas ir socialinio draudimo pašalpas) daugiau nei 100 milijonų žmonių šalyje, kurioje, bent oficialiai, yra tik 23 milijonai gaunančiųjų atlyginimą (cituojama pagal *The Economist,* October 9, 1993, p. 45).
4. Pateiksiu tik vieną pavyzdį iš šimtų: Peru 1979 m. konstitucijos 233 straipsnis, skirtas „teisingumo administravimo garantijoms", suskirstytas į 19 punktų, kurių vienas skelbia, kad kiekvienas asmuo turi teisę kalbėti savo kalba ir dėl to, „jeigu būtina, teisėjas arba teismas privalo užtikrinti vertėjo dalyvavimą". Argi tai nėra paprastojo įstatymo arba – dar geriau – administracinio sprendimo dalykas?
5. Elsteris išties yra įsitikinęs, kad jo argumentas skirtas instituciniams pokyčiams, tuo tarpu iš tikrųjų jis skirtas politikos turiniui. Jis pasisako už nuosavybės teisių revidavimą, elgesio ir įtakos lygybę bei ekonominę demokratiją. Anglijos parlamentas galėtų nuspręsti padaryti visa tai (ir dar daugiau), ir niekas nepasakytų, kad Anglijos konstitucija buvo nors per plaukelį pakeista.
6. Čia aš turiu galvoje itališkąjį teisinį skirtumą tarp „programinių" *(„programmatic")* ir „imperatyviųjų" *(„imperative")* normų. Pirmosios, *norme programmatiche,* – tai vadinamosios tendencijos normos, tokios teisinės taisyklės, kurios taikytinos tik tada ir tik tuo mastu, kada ir kokiu mastu jas taikyti įmanoma. Visą konstitucinių komandų galią turi tik pastarosios – *norme precettive.* Todėl suprantama, kad kai Italijos konstitucija įtvirtina, jog, pvz., „Respublika saugo kraštovaizdį", tai yra programinė norma, nesuteikianti milijonams italų teisės pareikšti valstybei ieškinį milijonais atvejų, kai kraštovaizdžiu nesirūpinama.

Bibliografija

Bogdanor, Vernon, and David Butler, eds (1983), *Democracy and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press).

Daalder, Hans (1971), 'Cabinet and Party System in Ten Smaller European Democracies', *Acta Politica,* p. 282—303.

Diamond, L., J. Linz and S. M. Lipset, eds (1989), *Democracy in Developing Countries* (Boulder, Co.: Lynne Rienner (in 4 vols)).

Di Palma, Giuseppe (1990), *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkley: University of California Press).

Duverger, M. et al. (1950), *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique* (Paris: Colin).

Duverger, Maurice (1954, 2nd edition), *Les Partis Politiques* (Paris: Colin). Pirmasis leidimas pasirodė 1951 m.

—— (1980), 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', *European Journal of Political Research*, (8) 2, p. 165—187.

Eckstein, Harry, and D. E. Apter, eds (1963), *Comparative Politics: A Reader* (New York: Free Press).

Elster, Jon, and Rune Slagstad, eds (1988), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Farquharson, R. (1969), *Theory of Voting* (New Haven:Yale University Press).

Finer, S. E., ed. (1975), *Adversary Politics and Electoral Reform* (London: Wigram).

Fisichella, Domenico (1982; 2nd edition 1992), *Elezioni e Democrazia* (Bologna: Il Mulino).

Grofman, Bernard, and Arend Lijphart, eds (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences* (New York: Agathon Press).

Grumm, John C. (1958), 'Theories of Electoral Systems', *Midwest Journal of Political Science,* November.

Jones, Charles O. (1990) 'The Separated Presidency', in Anthony King, ed., ch. 1.

Jones, P. Mark (1993), 'The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean', *Electoral Studies* (12) 1, March, p. 59—75.

Katz, Richard S. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Key, V.O. (1949), *Southern Politics* (New York: Knopf).
—— (1956), *American State Politics* (New York: Knopf).
—— (1964, 5th edition), *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York: Crowell).
King, Anthony, ed. (1990, 2nd version), *The New American Political System* (Washington, DC: American Enterprise Institute).
Lakeman, E., and Lambert, J. D. (1955), *Voting in Democracies* (London: Faber & Faber).
Liebert, Ulrike, and Maurizio Cotta, eds (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe* (London: Pinter).
Lijphart, Arend (1968a), 'Typologies of Democratic Systems', *Comparative Political Studies,* I.1, p. 3—44.
—— (1968b), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (Berkeley: University of California Press).
—— (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press).
—— (1984a), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press).
—— and B. Grofman, eds (1984b), *Choosing an Electoral System* (New York: Praeger).
—— (1985), 'The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey', in *Electoral Studies* (4) 1, p. 3—14.
—— (1986), 'Degrees of Proportionality in Proportional Representation Formulas', in Grofman and Lijphart, eds, cit., ch. 10.
Linz, Juan (1990), 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy,* (I),1, Winter 1990, p.51—69. Šis esė – tai išspausdintas sutrumpintas plačiai pasklidusio 1985 m. pranešimo variantas.
—— and Arturo Valenzuela, eds (1994), *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
—— and Alfred Stepan, eds (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
Lipset, S. M., and Stein Rokkan, eds (1967), *Party Systems and Voter Alignments* (Glencoe, Ill.: Free Press).
—— and William Schneider (1983), *The Confidence Gap* (New York: Free Press).
—— Mackenzie, W. J. M. (1958), *Free Elections* (London: George Allen & Unwin).
Mainwaring, Scott (1990), 'Presidentialism in Latin America', *Latin American Research Review* (25).
—— (1991), 'Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective', in *Comparative Politics,* October, p. 21—43.

—— (1993) 'Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination', in *Comparative Political Studies,* (26), 2, July, p. 198—228.

—— and T. R. Scully, eds (1994), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems across Latin America* (Stanford: Stanford University Press).

Mayhew, David R. (1991), *Divided We Govern: 1946—1990* (New Haven: Yale University Press).

Morlino, Leonardo (1980), *Come Cambiano i Regimi Politici* (Milano: Angeli).

Neustadt, R. E. (1960), *Presidential Power* (New York: Wiley).

Neustadt, R. E. (1960) *Presidential Power* (New York: Wiley).

Nohlen Dieter (1978), *Wahlsysteme der Welt* (München: Piper). Tai pats geriausias ir i□samiausias viso pasaulio rinkimų sistemų aprašymas.

—— (1984a), 'Two Incompatible Principles of Representation', in Lijphart and Grofman, eds, cit., ch. 8.

—— (1984b), 'Changes and Choices in Electoral Systems', in Lijphart and Grofman, eds, cit., ch. 21.

—— ed. (1993), *Elecciones y Sistemas de Partidos en America Latina* (San José, Costa Rica: IIDH [Instituto InterAmericano Derechos Humanos]).

Nordlinger, Eric (1972), *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge, Mass.: Harvard Studies in International Affairs).

Polsby, Nelson W. (1993), 'Does Congress Work?', in *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences,* (XLVI), No. 8, May.

Rae, Douglas (1971, 2nd edition), *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press). Pirmasis leidimas – 1967 m.

Riggs, Fred W. (1988), 'The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices', in *International Political Science Review,* (9), p. 247—278.

—— (1993), 'Fragility of the Third World Regimes', in *International Social Science Journal,* (136), May, p. 198—243.

Riker, W. H. (1982), 'Two-Party Systems and Duverger's Law', in *American Political Science Review,* December, p. 153—166.

Rose, Richard (1983), 'Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives', in Bogdanor and Butler, eds, cit., p. 20—45.

—— (1984), 'Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?', in Lijphart and Grofman, eds, cit., p. 73—81.

Sani, Giacomo, and Giovanni Sartori (1983), 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in Hans Daalder and Peter Mair, eds, *Western European Party Systems* (Beverly Hills: Sage), p. 307—340.

Sartori, Giovanni (1962), 'Constitutionalism: A Preliminary Discussion', *American Political Science Review,* (LVI) 4, December. Išversta ir peržiūrėta Sartori, 1990, ch. 1.

—— (1968a), 'Representational Systems' in *International Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. XIII (New York: Macmillan and Free Press), p. 465—474.

—— (1968b), 'Political Development and Political Engineering', *Public Policy,* Volume XVII (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

—— (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press). Vertimai: Alianza Editorial, Madrid, 1980 (2nd edition, 1993); Waseda University Press, Tokyo, 1980; Brasilia University Press, Brasilia 1982.

—— (1979), *La Politica: Logica e Metodo in Scienze Sociali* (Milano: SugarCo). Vertimai: Brasilia University Press, Brasilia, 1982; Fondo de Cultura, Mexico City, 1984 (1987).

—— (1984a), 'Le Leggi sulla Influenza dei Sistemi Elettorali', in *Rivista Italiana di Scienza Politica,* 1, (April), p. 3—44.

—— (1984b), 'Guidelines for Concept Analysis', in Sartori ed., *Social Science Concepts: A Systematic Analysis* (Beverly Hills: Sage).

—— (1986), 'The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?', in Grofman, Lijphart, eds, cit., ch. 2.

—— (1987) *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House). Vertimai: Alianza Editorial, Madrid, 1988; Editorial Losada, Buenos Aires, 1990; Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992; Center for the Study of Democracy, Sophia, 1992; Archa Publishing House, Bratislava, 1993; Turkish Political Science Association, Ankara, 1993; Editora Atica, Saõ Paulo, 1994; Polish Scientific Publishers, Warsaw, 1994; Ditura Publishers, Tirana, 1994; Progress Publishers, Moscow, 1996.

—— (1989), 'Video-Power', in *Government and Opposition,* Winter, p. 39—53.

—— (1990, 2nd edition), *Elementi di Teoria Politica* (Bologna: Il Mulino). Išversta (1992), Alianza Editorial, Madrid.

—— (1992), *Seconda Repubblica? Sì, Ma Bene* (Milano: Rizzoli).

—— (1993), *Democrazia: Cosa È* (Milano: Rizzoli). Išversta Meksikoje ir Albanijoje.

—— Seferiades, Seraphim (1986), 'Polarization and Nonproportionality: The Greek Party System in the Postwar Era', in *Comparative Politics,* October, p. 69—93.

Shugart, M. S. and J. M. Carey (1993), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press).

Smith, Gordon (1976, 2nd edition), *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis* (London: Heinemann).

Sprinzak, Ehud and Larry Diamond, eds (1993), *Israeli Democracy under Stress* (Boulder, Co.: Lynne Rienner).

Strom, Kare (1990), *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sundquist, James L. (1992, revised edition), *Constitutional Reform and Effective Government* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven: Yale University Press).

Valenzuela, Arturo (1985), 'Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government', The Wilson Center, Working Paper No. 164.

—— (1987), 'Party Politics and The Failure of Presidentialism in Chile', paper, Chicago APSA conference.

Vanhanen, Tatu (1990), *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980—1988* (New York: Crane Russak).

Rodyklė

Pastaba: „p.“ po puslapio numerio nurodo pastabos numerį.

Sartori, G.
Sa 221 Lyginamoji konstitucinė inžinerija / Giovanni Sartori /. Iš anglų kalbos vertė Egidijus Kūris /.– K.: Poligrafija ir informatika, 2001.– 208 psl.
Kn. taip pat: Konstitucija pagal Sartorį / Egidijus Kūris, p. 8-18.

ISSN 1392-1673
ISBN 9986-850-35-5

Ši knyga supažindina skaitytojus su viena iš svarbiausių konstitucionalizmo sričių – valstybės valdžios institucijų formavimu bei jų tarpusavio sąveika. Gana netradiciškai nagrinėjamos rinkimų sistemos ir jų bei partinių sistemų tarpusavio sąveika. Išsamiai analizuojami prezidentiniai, parlamentiniai ir pusiau prezidentiniai valdymo modeliai.

UDK 321

Giovanni Sartori
LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ INŽINERIJA

Iš anglų kalbos vertė Egidijus Kūris
Redaktorius Vytautas Venclovas
Viršelis Ritos Penkauskienės
Maketavo Saulė Ališauskienė

2001 09 18. 9,58 leidyb. aps. l., 13 sp. l.
Užsakymas Nr. 770
Išleido UAB „Poligrafija ir informatika“,
p/d 2134, Lt-3000 Kaunas
Tel./faksas 8-27-365595
Iš užsakovo pateiktų pozityvų spaudė
Spaustuvė „Mažoji poligrafija“, Smetonos al. 35, Kaunas

Ši knyga supažindina skaitytojus (pirmiausia teisės ir po[redacted]tus)
su viena iš svarbiausių konstitucionalizmo sričių – valstybės [redacted]rmavimu
bei jų tarpusavio sąveika. Gana netradiciškai nagrinėja[redacted]s
ir jų bei partinių sistemų tarpusavio sąveika, išsamiai an[redacted]iai,
parlamentiniai ir pusiau prezidentiniai valdymo modeliai.
Pagrindžiamas skirtumas tarp materialiosios ir formaliosios konstitucijos
bei atskleidžiama, kokiomis aplinkybėmis viena iš jų ima viršų prieš kitą.
Formuluojama vadinamoji pakaitinio prezidentizmo alternatyva.

Autoriaus metodologinė nuostata yra ta, kad galingiausieji tikrovės varikliai yra bausmė ir atlygis. „Inžinerija“, pasak jo, – tai „variklio“ vedinys. „Konstitucinė inžinerija“ reiškia, jog konstitucijos – tai tarsi varikliai, privalantys „veikti“ ir duoti tam tikrą produkciją, bet vargu ar konstitucijos „veiks“ taip, kaip sumanyta, jeigu nebus grindžiamos paskatomis.

Lyginamoji konstitucinė inžinerija – pirmoji lietuviškai išleista lyginamojo konstitucionalizmo knyga po daugiau kaip trijų dešimtmečių pertraukos.

GIOVANNI SARTORI (g. 1924) – žymus italų politologas, kuriam daktaro laipsnį Florencijos universitetas (Italija) suteikė dar 1946 m. Nuo 1979 m. iki 1994 m. – Kolumbijos universiteto (Niujorkas) Filosofijos fakulteto Alberto Schweitzerio humanitarinių mokslų profesorius (nuo 1995 m. – emeritas), keliolikos knygų ir gausių straipsnių autorius. Vienas dažniausiai cituojamų šių dienų politikos mokslininkų, visuotinai pripažintas partijų, rinkimų sistemų ir demokratijos teorijų kūrėjas. Iš žymiausių jo knygų, geriausiuose pasaulio universitetuose naudojamų kaip nepamainomi studijų šaltiniai, paminėtinos *Democratic Theory,* 1965; *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis,* 1976; *The Theory of Democracy Revisited,* 1987 bei ši, paskutinioji, *Lyginamoji konstitucinė inžinerija* (pirmasis leidimas 1994 m., antrasis – 1997 m.).

Atviros Lietuvos Knyga

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo.
Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikiniais humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais.

ISSN 1392-1673
ISBN 9986-850-35-5



Rekomenduojama kaina 12,50 Lt